# TYPISCHE RECHTSPROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT EINGEMEINDUNGSVERTRÄGEN; INSBESONDERE BEI DER GEMEINDEREFORM BADEN-WÜRTTEMBERG

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde der
Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Horst Seeburger

aus
Achstetten-Bronnen

1983

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543903_0017

# TYPISCHE RECHTSPROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT EINGEMEINDUNGSVERTRÄGEN; INSBESONDERE BEI DER GEMEINDEREFORM BADEN-WÜRTTEMBERG

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde der
Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

**Horst Seeburger**

aus
Achstetten-Bronnen

| | |
|---|---|
| Dekan: | Prof. Dr. Egbert Peters |
| 1. Berichterstatter: | Prof. Dr. Roman Schnur |
| 2. Berichterstatter: | Prof. Dr. Günter Püttner |
| Tag der mündlichen Prüfung: | 24. November 1983 |

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG 7

I. Der Eingemeindungsvertrag bei der Kommunalreform in Baden-Württemberg ..... 7

II. Inhalt und Zweck von Eingemeindungsverträgen ..... 9

III. Die Erfassung der wesentlichen Problematik 13

IV. Abgrenzung ..... 17

ERSTER TEIL

Die Entwicklung des Eingemeindungsrechts

I. Eingemeindungsrecht in Preußen und anderen wichtigen Ländern ..... 18

II. Eingemeindungsrecht nach der DGO ..... 30

III. Eingemeindungsrecht in Baden-Württemberg und den übrigen Bundesländern ..... 35

ZWEITER TEIL

Die Bestandskraft von Eingemeindungsverträgen

I. Zum Begriff der Bestandskraft ..... 44

II. Die Bestandsaufnahme von Literatur und Rechtsprechung ..... 46

III. Problematik beim Zustandekommen von Eingemeindungsverträgen ..... 51

1. Der Rechtsbindungswille ..... 51

2. Der zulässige Inhalt und die Grenzen der Zulässigkeit ..... 53

a) Inhalt und Grenzen im Allgemeinen ..... 53

b) Inhalt und Grenzen im Besonderen ..... 57

aa) Die Zulässigkeit der Vereinbarung von partikularem Ortsrecht ..... 57

bb) Die Zulässigkeit der Vereinbarung von unterschiedlichem Steuerrecht ..... 64

cc) Unterschiedliches Gebührenrecht ..... 68

dd) Unterschiedliches Beitragsrecht ..... 72

ee) Zusammenfassung ..... 73

c) Folgen der Unwirksamkeit einer Eingemeindungsvereinbarung ..... 73

IV. Problematik im Hinblick auf das Weiterbestehen von Rechten und Pflichten aus Eingemeindungsverträgen ..... 76

1. Die Auswirkungen des mit der Eingemeindung verbundenen Untergangs einer Gemeinde auf die vertraglichen Verpflichtungen aus dem Eingemeindungsvertrag ..... 76

2. Die Lösbarkeit von Eingemeindungsvereinbarungen ..... 82

a) Die Problemstellung ..... 82

b) Einzelne Problemfälle der Praxis ..... 83

c) Die Lösung dieser Problematik in der Literatur ..... 85

d) Lösbarkeit von Eingemeindungsvereinbarungen durch einfachen Ratsbeschluß oder Satzungsänderung ..... 87

e) Die "clausula" als Lösungstatbestand ..... 96

aa) Die Entwicklung der Lehre ..... 96

bb) Der Inhalt der "clausula" im öffentlichen Recht ..... 98

cc) Auswirkungen auf die Verbindlichkeit typischer Eingemeindungsvereinbarungen ..... 103

dd) Auswirkungen dieses Lösungstatbestandes auf das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung ..... 105

f) Der für Eingemeindungsverträge erforderliche Lösungstatbestand ..... 109

g) Zusammenfassung ..... 117

DRITTER TEIL

Die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen

I. Die gerichtliche Durchsetzung ..... 120

II. Sonstige Möglichkeiten der Durchsetzung ..... 129

III. Zusammenfassung ..... 130

SCHLUSS ..... 132

ANHANG
Entwurf eines Eingemeindungsvertrages mit typischem Inhalt ..... 135

LITERATURVERZEICHNIS ..... 147

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | | |
|---|---|---|
| a.A. | = | anderer Ansicht |
| a.a.O. | = | am angeführten Ort |
| BaWü | = | Baden-Württemberg |
| Bay.GO | = | Bayerische Gemeindeordnung |
| BBauG | = | Bundesbaugesetz |
| BGB | = | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBl | = | Bundesgesetzblatt |
| BGH | = | Bundesgerichtshof |
| BGHZ | = | Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen |
| BRRG | = | Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts |
| BVerfG | = | Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | = | Bundesverwaltungsgericht |
| DGO | = | Deutsche Gemeindeordnung |
| DÖV | = | Die Öffentliche Verwaltung |
| DV | = | Deutsche Verwaltung |
| DVBl | = | Deutsches Verwaltungsblatt |
| DVO | = | Durchführungsverordnung |
| ES VGH | = | Sammlung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshöfe |
| GABl | = | Gemeinsames Amtsblatt |
| GesBl | = | Gesetzblatt für Baden-Württemberg |
| GewStG | = | Gewerbesteuergesetz |
| GG | = | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |

| | | |
|---|---|---|
| GMBl | = | Gemeinsames Ministerialblatt für Bundesministerien |
| GO | = | Gemeindeordnung für Baden-Württemberg |
| GrdStG | = | Grundsteuergesetz |
| GS | = | Preußische Gesetzessammlung |
| HE | = | Hessen |
| hL | = | herrschende Lehre |
| hM | = | herrschende Meinung |
| IM | = | Innenministerium |
| JÖR | = | Jahrbuch des Öffentlichen Rechts |
| JUS | = | Juristische Schulung |
| JZ | = | Juristenzeitung |
| KAG | = | Kommunalabgabengesetz |
| KG | = | Kammergericht |
| KStZ | = | Kommunale Steuerzeitung |
| LV | = | Verfassung des Landes Baden-Württemberg |
| MBliV | = | Ministerialblatt für die preussische innere Verwaltung |
| MDR | = | Monatszeitschrift für Deutsches Recht |
| mwN | = | mit weiteren Nachweisen |
| NJW | = | Neue juristische Wochenschrift |
| NRW | = | Nordrhein-Westfalen |
| NS | = | Niedersachsen |
| OLG | = | Oberlandesgericht |
| OVG | = | Oberverwaltungsgericht |
| PrOVG | = | Preussisches Oberverwaltungsgericht |
| PrVerwBl | = | Preussisches Verwaltungsblatt |
| RdErl | = | Runderlaß |

| | | |
|---|---|---|
| RG | = | Reichsgericht |
| RGBl | = | Reichsgesetzblatt |
| Rh-Pf | = | Rheinland-Pfalz |
| RVBl | = | Reichsverwaltungsblatt |
| Sa | = | Saarland |
| Schl-H | = | Schleswig-Holstein |
| STA | = | Staatsanzeiger für Baden-Württemberg |
| VBl | = | Verwaltungsblatt |
| Verw.Pr | = | Die Verwaltungspraxis |
| VG | = | Verwaltungsgericht |
| VGH | = | Verwaltungsgerichtshof |
| vgl. | = | vergleiche |
| VwVfG | = | Verwaltungsverfahrensgesetz |

EINLEITUNG

## I. Der Eingemeindungsvertrag bei der Kommunalreform in Baden-Württemberg

Sämtliche Gemeindeordnungen sehen die Möglichkeiten vertraglicher Gestaltungen vor, die im Zusammenhang mit Gebietsänderungen stehen[1]. Im Gegensatz zu einigen anderen Ländern[2], wo die Neugliederung von Gemeinden immer von hoher Hand, ohne den Einsatz vertraglicher Gestaltungsmittel zu erfolgen hat und wo es den betroffenen Gemeinden lediglich überlassen bleibt, die Folgen der Gebietsänderung vertraglich zu regeln, bietet die baden-württembergische Gemeindeordnung den Gemeinden daneben die Möglichkeit, Gebietsänderungen selbst vorzunehmen[3].

Das Recht, eine Gebietsänderung selbst vorzunehmen bzw. dessen Folgen auszugestalten, umfaßt neben der Möglichkeit einer bloßen Grenzänderung, die lediglich einzelne Grundstücke betrifft, daneben auch die Möglichkeit des Zusammenschlusses mehrerer selbständiger Gemeinden bzw. der Auflösung und Eingliederung einer Gemeinde in eine andere Gemeinde.

Die besondere Problematik haftet in erster Linie denjenigen Verträgen an, die ein Erlöschen des Bestandes einer der beteiligten Gemeinden zur Folge haben.

---

1) BaWü § 8 f; Bay. Art. 11; He § 17; NRW § 15; NS § 13, Rh-Pf § 11; Sa § 14; Schl-H § 16.

2) bspw. in Hessen und Niedersachsen

3) vgl. § 9 GO BaWü (im folgenden ist unter der Bezeichnung "GO" immer die Gemeindeordnung von BaWü gemeint)

Gegenstand dieser Arbeit soll daher ausschließlich die Problematik sein, die gerade aus solchen Verträgen resultiert[4].

Als die Bestrebungen des Landes Baden-Württemberg zur Gemeindereform Konturen annahmen, setzte eine starke Welle freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse und Eingemeindungen ein, die ihre Ursache zum Teil in der starken finanziellen Förderung solcher Zusammenschlüsse durch das Land[5], zum Teil aber auch in der großzügigen Genehmigungspraxis der Aufsichtsbehörden hinsichtlich Zusagen der aufnehmenden Gemeinden hatte.

Bei Inkrafttreten des allgemeinen Gemeindereformgesetzes sowie des besonderen Gemeindereformgesetzes am 1. Januar 1975, das den zwangsweisen Zusammenschluß zu Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften vorsah, hatten von den ursprünglich vorhandenen 3379 Gemeinden noch vor der dritten Lesung des Landtages 2o16 und somit 88,8 % freiwillig ihre Selbständigkeit aufgegeben, so daß die gesetzlichen Zwangsmaßnahmen nur noch 255 Fälle betrafen[6].

---

4) Unter den Begriffen Gebietsänderung oder Eingemeindung werden im folgenden entsprechend der üblichen Terminologie die Umgemeindung, die Eingemeindung im engeren Sinne, die Auflösung und Vereinigung von bisher selbständigen Gemeinden verstanden.

5) vgl. Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden; GesBl. für BaWü 1968, S.114. Zur Verfassungsmäßigkeit von Fusionsprämien vgl. StGH BaWü ES VGH 22, S. 2o2.

6) vgl. Bulling: Die Verwaltungsreform in BaWü DÖV 1975, S. 333

Traten Probleme im Zusammenhang mit Eingemeindungsverträgen bis zum Einsetzen der großen Eingemeindungswelle nur vereinzelt auf, so entstanden nach Abschluß der Gemeindereform im Jahre 1975 bis in die jüngste Zeit Schwierigkeiten so vielschichtiger Natur, daß eine befriedigende Lösung aller, soweit erkennbar, weder in der Literatur noch durch die Rechtssprechung erfolgt ist.

Die Rechtssprechung war bisher nur vereinzelt, und wenn, dann meist nur mit Randproblemen beschäftigt, was seine Ursache zum einen in der, bei den Gemeinden im Hinblick auf die rechtliche Behandlung von Eingemeindungsverträgen bestehenden Unsicherheit, zum anderen auch in der Tatsache hatte, daß von Rechtsaufsichtsbehörden und Kommunalverbänden nachträglich eine eher beschwichtigende Strategie verfolgt wurde. Bei den Rechtsaufsichtsbehörden wohl auch deshalb, um die manchmal allzu großzügige Genehmigungspraxis nicht zutage treten zu lassen.

## II. Inhalt und Zweck von Eingemeindungsverträgen

Bei den interkommunalen Verhandlungen spielte der Neugliederungsakt als solcher in der Regel die sekundäre Rolle, da die Gemeinden insoweit unter dem Zwang der faktischen Gegebenheiten standen.
Vorrangig ging es den Gemeinden um die Absicherung örtlicher Interessen, die sie in der Zukunft wegen des Verlusts der eigenen Rechtspersönlichkeit nicht mehr

wahrnehmen können[7]. Diese Interessensicherung erfolgte weniger durch die, in fast jedem Eingemeindungsvertrag wiederkehrenden obligatorischen Vorschriften über den Zeitpunkt der Eingemeindung, das Inkrafttreten des neuen Ortsrechts und ähnliches, als vielmehr durch eine Reihe von fakultativen, auf die besonderen Bedürfnisse des einzelnen Falles abgestellten Vorschriften[8].

Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung sind vorab die Abreden zu nennen, in denen die Einführung bestimmter gemeindeverfassungsrechtlicher Institute vereinbart wurde.
Häufig wurde vertraglich zugesichert, daß von der künftigen Gemeinde die Ortschaftsverfassung, die Bezirksverfassung oder das unechte Teilortswahlrecht eingeführt wird[9].

Auf diese Weise sollte den unterschiedlichen örtlichen Interessenlagen innerhalb der vereinigten Gemeinden, die man trotz des Wunsches nach größeren politischen Einheiten nie übersehen durfte, Rechnung getragen werden. Der betroffenen Bevölkerung wurde so etwas Sicherheit gegeben, daß ihre eigenen örtlichen Interessen durch die entsprechende Repräsentation auch in Zukunft hinreichend Gehör finden.

---

7) vgl. dazu K l ü b e r , Eingemeindungsverträge, DöV 1973, S. 33o
sowie OVG Münster, OVGE 17, S. 137 ff,das diese Sicherungsfunktion für Gebietsänderungsverträge als begriffsnotwendig ansieht.

8) zum typischen Inhalt von Eingemeindungsverträgen siehe Musterentwurf S. 135 ff.

9) vgl. dazu §§ 67 ff GO (Ortschaftsverfassung) und § 27 Abs. 2 bis 5 (unechte Teilortswahl)

Daneben wurden häufig Vereinbarungen personeller Art getroffen.
Neben allgemein gefaßten Abreden wie der, daß die Bediensteten der aufgelösten Gemeinde, ihrer Ausbildung und bisherigen Tätigkeit entsprechend, weiter zu verwenden sind, vereinbarten Gemeinden oft ganz konkrete Amtszusagen, mit denen vor allem den Verwaltungsspitzen, die aufgrund der Gebietsänderung ihr Amt verlieren, die Angst vor der Zukunft genommen werden sollte[1o].
Hierher gehört etwa die Zusage, daß der bisherige Bürgermeister das Amt eines Beigeordneten in der neugebildeten Gemeinde erhalten wird, oder bei Einführung der Ortschaftsverfassung zum Ortsvorsteher bestellt wird.

Als typisch können auch Abreden über die Aufrechterhaltung bestehender Observanzen, die Freistellung vom Anschluß-und Benutzungszwang bei Wasserversorgung oder Kanalisation sowie Übergangsregelungen bei Vorliegen bisher unterschiedlicher Steuerhebesätze angesehen werden.

Große Bedeutung in der Öffentlichkeit fand die Frage, wie sich der Verlust der Selbständigkeit auf die bestehenden Gemeindeeinrichtungen auswirkt. Wegen der größeren Entfernungen zwischen den verschiedenen Ortsteilen der neugebildeten Gemeinde bestand oft ein echtes Bedürfnis für die Aufrechterhaltung einer bisherigen Gemeinde-

---

1o) Für die regelmäßig in Gebietsänderungsverträgen aufgenommene Klausel, daß die aufnehmende Gemeinde die Beamten oder sonstigen Bediensteten der einzugliedernden Gemeinde übernimmt, bestand angesichts einschlägiger gesetzlicher Regelungen keine besondere Notwendigkeit mehr, vgl. bspw. §§ 128 ff BRRG.

einrichtung. So konnten die, für die Bevölkerung mit der Auflösung des nahegelegenen Rathauses verbundenen Unannehmlichkeiten durch die vertragliche Zusage gemindert werden, daß in der aufgelösten Gemeinde eine Außenstelle des zentralen Rathauses beibehalten wird.

Daneben war es oft auch aus rein sachlichen Gründen geboten, beispielsweise die bisher selbständigen Feuerwehren als Feuerwehrabteilungen weiterzuführen[11], oder sonstige Einrichtungen aufrecht zu erhalten[12].

Alle solchen Abmachungen genügten den Gemeinden, die einen Eingemeindungsvertrag abschlossen und damit für die Zukunft auf ihre Selbständigkeit verzichteten vielfach noch nicht. Wenn sie sich schon aufgaben und einem anderen Partner überließen, der in Zukunft bestimmen kann, was in diesem Ortsteil geschehen oder nicht geschehen soll, so wollten sie wenigstens sicherstellen, daß die örtliche Infrastruktur, deren Einrichtungen infolge fehlender Finanzkraft bisher gegenüber der aufnehmenden Gemeinde erheblich zurückgeblieben war, nach der Eingemeindung so ausgebaut wird, daß sie das allgemeine Infrastrukturniveau der gesamten Gemeinde erreicht.
Es wurden dann, je nach den örtlichen Bedürfnissen, der Neubau einer Schule, eines Hallenschwimmbades, eines Sportplatzes, oder was sonst gerade als nützlich angesehen werden konnte, gefordert und von der aufnehmenden Ge-

---

11) vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums BaWü vom 2o.7.1973, GABl. 1973, S. 237.

12) Erlaß des IM BaWü vom 22.3.1971, GABl.1971 S. 361, bezüglich der Aufrechterhaltung von Archiven und kultureller bzw. heimatkundlicher Einrichtungen.

meinde, die im Interesse ihrer Entwicklung das Gebiet der aufzulösenden Gemeinde unbedingt benötigte, zugesagt.
Dem entsprachen Abreden, daß bestimmte Gelder, Rücklagen oder Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden.

Häufig waren auch Vereinbarungen über die Einleitung und Weiterführung im einezlnen festgelegter Planungen, was teilweise soweit ging, daß die künftig zuständige Gemeinde an allgemeine Planungsgrundsätze gebunden werden sollte.

## III. Die Erfassung der wesentlichen Problematik

Abgesehen von Randproblemen ging es in der Praxis fast immer um die Frage, ob aus dem Eingemeindungsvertrag bzw. einer darin enthaltenen Zusicherung Rechte hergeleitet werden können und wer diese, gegebenenfalls auch gerichtlich, geltend machen kann.

Die Frage nach der Verbindlichkeit von Eingemeindungsverträgen kann jedoch erst nach Klärung einer Reihe von Problemkreisen gelöst werden, die durchaus unterschiedlichen Charakter haben.

Einmal muß nachgewiesen werden, ob Abreden in Eingemeindungsverträgen überhaupt Rechtscharakter beizumessen ist, oder ob sie lediglich als politisches Programm aufzufassen sind, deren Einhaltung allenfalls eine politische Notwendigkeit darstellt[13].

---

13) so in der Tat K l ü b e r , Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik, S.71, 74 sowie derselbe in DöV 1973, S. 33o.
ähnlich G a l e t t e / L a u x , GO-Kommentar für Schleswig-Holstein, § 15 Anm. 22
K i e f e r / S c h m i d , Kommentar zur DGO, § 14, 2a

Mißt man dem Eingemeindungsvertrag Rechtsqualitäten zu, so stellt sich auf der nächsten Stufe die Frage, mit welchem Inhalt sie versehen werden können und wo sich die Grenze des Zulässigen befindet.
In diesem Zusammenhang spielte vor allem die Frage der Zulässigkeit der Vereinbarung von partikularem Ortsrecht, insbesondere die Vereinbarung unterschiedlicher Steuer- und Gebührensätze eine Rolle.

Ein weiteres Problem, das in Praxis und Literatur uneinheitlich beantwortet ist, ergibt sich aus der Tatsache, daß mit Wirksamwerden der Eingemeindung die alte Gemeinde in rechtlicher Hinsicht aufhört zu bestehen und Rechte und Pflichten auf die neue Gemeinde übergehen[14].

Zur Bejahung der rechtlichen Verbindlichkeit von Verpflichtungen aus Eingemeindungsverträgen muß daher nachgewiesen werden, daß diese Rechte und Pflichten nicht infolge Konfusion entfallen sind[15].
Diese Feststellung gewinnt jedoch nur dann praktische Bedeutung, wenn der Rat der neugebildeten Gemeinde nicht Kraft seiner Entscheidungskompetenz befugt ist, sich durch einfachen Beschluß über die vertraglichen Vereinbarungen hinwegzusetzen[16]. So kam beispielsweise erst kürzlich eine Gemeinde auf die Idee, die im Gebietsänderungsvertrag enthaltene Abrede, daß das neue Rathaus an einer bestimmten Stelle des neuen Gemeindegebiets errichtet wird, durch einen Gemeinderatsbeschluß abzu-

---

14) vgl. dazu K u n z e / Sc h m i d / R e h m, Kommentar zur GO, § 9, Anm. V 1

15) so insbes. K l ü b e r , Gemeinderecht S. 71 sowie derselbe in DöV 1973, S. 338
G a l e t t e / L a u x , Kommentar § 15, Anm. 2 a und 2 e

16) so L ö n i n g , Eingemeindung und Eingemeindungsverträge, PrVerwBl. 29, 657, 661 ff

ändern, der einen anderen Standort des zu errichtenden Rathauses bestimmte.
Mit diesem Problem waren vor allem solche Abreden behaftet, die erst in Zukunft ein bestimmtes Verhalten der dann künftig für die örtlichen Verhältnisse zuständigen Gemeindeorgane festlegte[17]. Dabei war die Gefahr einer Vertragsuntreue noch relativ gering, wenn die versprochenen Maßnahmen unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrages zu ergreifen waren.
So hatten Gemeinden gegen die vereinbarte Einführung bestimmter Strukturen oder Personalzusagen kaum Widerstand geleistet. Anders war die Situation bei Vereinbarungen, die die Einrichtung und Beibehaltung von Gemeindeeinrichtungen oder die Ausführungen von Planungen und Investitionen betrafen.
Vor allem Vereinbarungen, deren Verwirklichung eine längere Zeitspanne nach Inkrafttreten der Gebietsänderung erforderte, erwiesen sich für die erweiterten und zusammengeschlossenen Gemeinden als ausgesprochen lästig. Dann verlockten die politischen Mehrheitsverhältnisse in den zuständigen Beschlußorganen durch Beschlüsse, die mit den Vertragsbestimmungen unvereinbar waren, die Gebietsänderungsverträge auf mehr oder weniger kaltem Weg zu unterlaufen. Der mildeste Weg war noch der, gemeindepolitische Prioritäten so zu setzen, daß die Einlösung der Versprechungen immer mehr in die Ferne rückten. Unleugbar wurde die Vertragswidrigkeit, wenn der Gemeinderat genau das Gegenteil von dem, was zugesagt worden war, beschloß.

---

17) vgl. dazu A l t e n m ü l l e r , der solche Vereinbarungen unter den Begriff "Zusagen" faßt und in der rechtlichen Behandlung von sonstigen Folgeregelungen unterscheidet.
"Die Verbindlichkeit von Zusagen in Gebietsänderungsverträgen" DöV 1977, S. 34.

Neben der Darstellung der besonderen Problematik im Zusammenhang mit dem Inhalt von Eingemeindungsverträgen und seiner Grenzen wird vor allem diesem Problem ein breiter Raum dieser Arbeit gewidmet.

Zum Schluß, jedoch nicht der praktischen Bedeutung wegen, muß auf das immer wieder auftauchende Problem der Durchsetzbarkeit von Rechten aus Eingemeindungsverträgen eingegangen werden.
Die Ungeklärtheit vor allem dieser Frage hat manche untergegangene Gemeinde von der Beschreitung des Rechtswegs abgehalten. Ein Großteil der Literatur läßt nämlich den gerichtlichen Rechtsschutz für untergegangene Gemeinden scheitern, indem sie ihnen die Parteifähigkeit abspricht[18]. Vor allem auch die Kommunalverbände vertraten in Gutachten und Stellungnahmen die Auffassung, daß bei Eingemeindungsverträgen gerichtlicher Rechtsschutz nicht gegeben ist.

Aus diesen Problemstellungen ergibt sich der Gang der Untersuchungen. Nach der Darstellung der Entwicklung des Eingemeindungsvertrages als Rechtsinstitut, insbesondere im Preussischen Recht, sowie im Geltungszeitraum der Deutschen GO, ist darzustellen, wie diese Probleme von der Literatur und Rechtsprechung, wenn überhaupt, gelöst werden. Dann ist zu prüfen, welche Lösungen sich am besten mit dem Wesen des Kommunalverfassungsrechts vereinbaren lassen und ob die aufgetauchten Probleme nicht doch besser gelöst werden können.

---

18) vgl. Ziffer 15

## IV. Abgrenzung

Die Arbeit erhebt nicht den Anspruch auf Abhandlung sämtlicher in der Praxis aufgetauchter und mit Eingemeindungsverträgen in Verbindung stehender Rechtsprobleme. Gegenstand der Arbeit sollen nur solche Fragen sein, deren Problematik Eingemeindungsverträgen typisch anhaftet. Nach näherer Untersuchung fand sich in vielen Fällen eine Lösung, die im Bereich des allgemeinen Rechts anzusiedeln war und aufderen Abhandlung daher in diesem Rahmen verzichtet werden muß. Die Problemstellungen dieser Arbeit haben ihren Ursprung stets in der Praxis und sind nie rein theoretischer Natur; daher findet neben der theoretischen Abhandlung praktisches Anschauungsmaterial genügend Platz.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß Gegenstand dieser Arbeit nur rechtliche und nicht kommunalpolitische Gesichtspunkte sein können.

ERSTER TEIL

## Die historische Entwicklung des Eingemeindungsrechts

Das Eingemeindungsrecht als ein Teil des den deutschen Einzelstaaten überlassenen Rechtsgebietes der Städte- und Landgemeindeordnungen weicht nicht nur in den verschiedenen Ländern voneinander ab, sondern ist auch in keinem derselben in einer geschlossenen, alle Rechtsverhältnisse von vornherein erfassenden Weise geregelt.

Die Darstellung läßt sich daher nur derart vornehmen, daß die Rechtslage in den wichtigsten deutschen Ländern erörtert wird. Es wird sich dabei jedoch zeigen, daß die Auffassung über Begriff und rechtliche Wirkung der Eingemeindung für die meisten Staaten im wesentlichen sich so, wie durch Rechtsprechung und teilweise Literatur für das preußische Landesstaatsrecht entwickelt hat.

### I. Eingemeindungsrecht in Preußen und anderen wichtigen Ländern [1)]

Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts erhielten die preussichen Städte- und Landgemeindeordnungen nur ganz spärliche Vorschriften über das Eingemeindungsrecht. Aber auch diese waren fast nur formeller, selten materieller Natur. So traf man bspw. Bestimmungen über die Zuständigkeit der zu Vereinigung von ganzen Gemeinden oder ihren Teilen oder von einzelnen Grundstücken berufenen amtlichen Stellen sowie Grundregeln eines hierbei einzuhaltenden Verfahrens.
Man fand ferner Hinweise auf eine Auseinandersetzung der

---

1) Zum Recht der Eingemeindungen in Preußen ausführlich: Stier-Somlo Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 173ff A. Koch Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung Löning-Eingemeindung und Eingemeindungsverträge, Preuß. VerwBl 29, S 657 H.

Beteiligten im Verwaltungswege. Lediglich der schon damals regelmäßig auftretende Satz, daß privatrechtliche Verhältnisse durch die Bezirksveränderungen niemals gestört werden dürfen, könnte noch als ein materieller angesprochen werden[2].

Erst mit der östlichen LGO (§§ 2 - 4), deren Vorschriften in die Schleswig-Holsteinische und Hessen-Nassauische LGO und in die Hohenzollern'sche LGemO übernommen worden sind, enthält das Eingemeindungsrecht eine weitere Regelung ohne daß aber auch hier mehr als die äußersten Umrisse gezogen worden sind. Darüber hinaus hat jedoch das materielle Eingemeindungsrecht keine gesetzliche Regelung gefunden.

Die Gründe für diese Erscheinung waren leicht zu erkennen. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren Eingemeindungen noch relativ selten. Erst seit der zweiten Hälfte war hierin eine Wende eingetreten. Die wirtschaftlichen Anlässe der Vereinigung, insbesondere von Stadtgemeinden mit ihren Vor- und Nachbarorten häuften sich. Der industrielle, gewerbliche und kaufmännische Aufschwung Deutschlands nach der Errichtung des Deutschen Reiches sowie der früher bedeutsam gewesene Geburtenüberschuß führen zu immer größerer Dichtigkeit der Bevölkerung, welche zu örtlicher Ausdehnung, zu einer teilweisen Ausgleichung der Gegensätze zwischen Stadt und Land sowie zu einer baulichen Annäherung beieinanderliegender Ortschaften, zwang.[3]

---

2) vgl. z.B. östliche, westfälische, rheinische Städteordnung § 2, Hannover'sche §§ 8 - 1o, Schleswig-Holsteinische § 3, Hessen-Nassauische § 2

3) näheres hierzu: vgl. Stier-Somlo-Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. S 174/175
Otto Stephan - Die Veränderung von Gemeindegrenzen und ihre Rechtsfolgen Verw.Archiv 2, 317-335

Die wechselseitigen wirtschaftlichen Beziehungen wurden immer zahlreicher und bedeutsamer. Die Arbeiter der Industriestädte wohnten im Vorort oder in einem bisherländlichen Gebiet. Umgekehrt wurden gerade vielfach auf dem Lande Fabriken und Hüttenwerke errichtet, deren Arbeiterschaft in der benachbarten größeren Stadt wohnen mußte.

Es entstanden somit infrastrukturelle Bedürfnisse, wie z.B. Straßenbau, Kanalisationsbau, Krankenhäuser, Wasserversorgung und dergleichen.

Eine in früheren Jahrzehnten gänzlich unbekannte Welt neuer kommunalwirtschaftlicher und kommunalpolitischer Entwicklungen tat sich auf.

Eines der wichtigsten Mittel gemeindlicher Entwicklung stellte die Eingemeindung dar[4].

In rechtlicher Hinsicht wurde die Eingemeindung damals als ein organisatorischer, endgültiger mit Grenzveränderung verbundener staatshoheitlicher Verwaltungsakt bestimmt.[5]

Das Verfahren der Eingemeindung war in den sieben östlichen Provinzen,Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein wie folgt geregelt:
Bei bisher kommunalfreien Grundstücken erfolgte sie nach Anhörung der Beteiligten und des Kreistags durch Beschluß des Bezirksausschusses. Bei Einverleibung einer ganzen Landgemeinde oder eines Gutsbezirks mit Einverständnis der Beteiligten nach Anhörung der beteiligten Gemeinden und der Gutsbesitzer und des Kreistages und Bezirksausschusses durch früher königliche, später ministerielle Verordnung. Wenn ein Einverständnis

---

4) vgl.Stier-Somlo zum Eingemeindungsrecht in Preußen, Festschrift für Ernst Zickelmann zum 6o. Geburtstag 1913, Seite 5.

5) vgl. u.a. Stier-Somlo, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft S. 175

nicht erzielt werden konnte, mußte die Zustimmung der Beteiligten im Fall des öffentlichen Interesses im Beschlußverfahren durch den Bezirksausschuß nach gutachtlicher Äußerung des Kreistages ersetzt werden. Hiergegen war die Beschwerde beim Provinzialrat gegeben evtl. an das Staatsministerium.[6)]

Ein öffentliches Interesse in dem Bezeichneten lag insbesondere vor, wenn die Landgemeinde oder der Gutsbezirk die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen außer Stande waren bzw. wenn die Zersplitterung eines Gutsbezirks oder die Bildung von Kolonien in dem Gutsbezirk eine vollständige oder teilweise Angliederung an die Stadt notwendig gemacht hat.

Lagen diese Voraussetzungen nicht vor, so konnte die Eingemeindung nur mittels Gesetz stattfinden. Ein Gesetz war auch für die Vereinigung mehrerer Städte und Gemeinden erforderlich.

Die Eingemeindung einzelner Teile einer Landgemeinde oder eines Gutsbezirks erfolgte bei allseitiger Zustimmung nach erstattetem Gutachten des Kreistages durch Beschluß des Bezirksausschusses.

Bei Eingemeindungen in der Rheinprovinz war die Genehmigung früher des Königs, später des Staatsministeriums nach Anhörung der Gemeindevertretung und des Kreistages erforderlich. Ministerielle Anordnungen haben jedoch dazu geführt, daß eine Regelung durch Gesetz stattfand, wenn nicht nur Gemeindeteile, sondern eine oder mehrere Gemeinden vollständig in einen anderen Kreis eingemeindet werden sollten.

---

6) Ausführlich zu Fragen des Verfahrens: Frank, Die Eingemeindung von Vororten in Städten, Rostocker Dissertation; Stier-Somlo, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, S. 175

In Hannover erfolgte die Eingemeindung einer ganzen Gemeinde beim Einverständnis der Beteiligten durch Beschluß des Bezirksausschusses. Es genügte auch dann ein Beschluß des Bezirksausschusses, wenn eine Grenzveränderung lediglich die Eingemeindung einzelner Bezirksteile zur Folge hatte. Hier mußten die Beteiligten nur gehört werden, ihr Einverständnis war lediglich dann erforderlich, wenn besondere Gründe die Grenzveränderungen rechtfertigten.

In allen anderen Fällen, also namentlich bei der Eingemeindung einer ganzen Gemeinde gegen deren Willen, mußte der Weg des Gesetzes beschritten werden. Nach Hannoverschem Städterecht konnte eine Eingemeindung nicht durch bloße Genehmigung des Staatsministeriums erfolgen. Ein Gesetz war notwendig für die Vereinigung mehrerer Städte, abgesehen von Hessen-Nassau.

Nach damaligem Verständnis stellte die Eingemeindung als solche einen sogenannten organisatorischen Verwaltungsakt dar[7].

Nach preußischem Recht war für die sogenannten organisatorischen Verwaltungsakte eine verwaltungsgerichtliche Klage nicht gegeben.[8] Es handelte sich ferner um einen sogenannten staatshoheitlichen Akt, da nach damaligem Verständnis nur ein über den Kommunen stehender Faktor, eben der Staat, die Rechtsmacht inne gehabt hat, Kommunen und deren Teile einzugemeinden.

---

7) S t i e r / S o m l o in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft 1927, S. 176

8) vgl. u.a. Stier-Somlo in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft S. 175
Löning Preuß. VerwBl. 29, 662

Das Recht der Gemeinden auf Wahrung und Erhalt der örtlichen Grenzen war kein Unbedingtes. Es bestand nach der ständigen Rechtsprechung des preußischen OVG nur mit der Beschränkung, daß die Begrenzung jederzeit der Änderung durch staatshoheitlichen Akt nach Maßgabe der gesetzlich vorgeschriebenen Regelung unterliegt[9].

In einem staatshoheitlichen Akt, der die Grenzen eines Gemeinde- oder Gutsbezirks änderte oder erweiterte, wurde daher kein Eingriff in bestehende Rechte, sondern nur der Gebrauch einer in der beschränkten Natur der Befugnisse der Gemeinden begründete Rechtshandlung gesehen [10].

Eingemeindungsverträge waren nach preußischem Recht nicht die Formen, durch die die Eingemeindung vor sich ging, diese erfolgte vielmehr durch staatshoheitlichen Akt, sie waren vielmehr Hilfsmittel zur Durchführung der Eingemeindung. Es war danach zu unterscheiden, ob die Eingemeindung durch Gesetz erfolgte oder nicht.[11]

In den Fällen, in denen sie durch Gesetz durchgeführt wurden, galten die Bestimmungen von Eingemeindungsverträgen als Bestandteil des Gesetzes, wenn das Gesetz auf diese Verträge ausdrücklich Bezug nahm. Das konnte in der Weise geschehen, daß das Gesetz die Grenzänderung "nach Maßgabe" oder "aufgrund des Eingemeindungsvertrags" vollzog [12]

---

9) vgl. u.a. Pr. OVG 34,80; 37,405
10) so die einhellige Auffassung, vgl. u.a. Löning Eingemeindung u. Eingemeindungsverträge, Pr. VerwBl 29, S 661, Stier-Somlo, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, S. 176
11) vgl. Pr. OVG a.a.O.
12) vgl. Pr. OVG 57, 36.

oder indem die Bedingungen als Anlage zum Gesetz mitveröffentlicht wurden. Nur in diesem Falle konnten in den Eingemeindungsverträgen rechtswirksame Bestimmungen getroffen werden, die sogar mit den landesgesetzlichen Vorschriften in Widerspruch stehen konnten[13].

Nach dem Runderlaß vom 4.4.191o betreffend die Vorschriften über die Handhabung von Eingemeindungsverträgen sollten bei Eingemeindungsverträgen durch Gesetz die Vereinbarungen der Eingemeindungsverträge von vornherein in zwei Kategorien eingeteilt werden, je nachdem sie ihrer Natur nach, dem Wunsche der Beteiligten gemäß, erzwingbar (d.h. rechtlich bindend) oder nur instruktionell (d.h. moralisch bindend) sein sollten[14].

Die erste Gruppe sollte als "Bedingungen der Vereinigung" bezeichnet werden und als Teil des Eingemeindungsgesetzes im Regierungsamtsblatt veröffentlich werden. Zu dieser Gruppe gehörten Bestimmungen über die Entsendung von Gemeindeverordneten des eingemeindeten Teils, die Bildung von Wahlbezirken, die Mehr- oder Minderbelastungen beteiligter Gemeinden mit Gemeindeabgaben sowie diejenigen Verpflichtungen, die nach dem Willen der Beteiligten erzwingbar sein sollten soweit sie öffentlich-rechtlicher Natur waren (namentlich die Verpflichtungen zur Anlage von Kanalisation, Wasserleitungen, Straßenbahnen, Wegen oder anderen kommunalen Einrichtungen).

---

13) vgl. Preußisches ÖVG 58, S. 94
S u r é n / Lochelder aaO, S. 222

14) vgl. MBliV 191o, S. 78

Derartige Verpflichtungen erhielten durch ihre Aufnahme in die als Reil des Gesetzes veröffentlichten Bedingungen die rechtliche Natur der der Gemeinde gesetzlich obliegender Lasten. Unter die instruktionellen Vorschriften, die nicht Teile des Eingemeindungsgesetzes zu werden bestimmt waren, gehörten u.a. solche Anregungen der Beteiligten, deren Berücksichtigung der Zuständigkeit der Staatsbehörden vorbehalten blieb [15].

Im übrigen sollte diese Gruppe solche Bestimmungen umfassen, die nach Absicht der Beteiligten oder der Natur der Sache nach die eingemeindete Stadt nicht rechtlich, sondern nur moralisch binden sollte [16].

Die andere Möglichkeitwar die, daß die Eingemeindung zwar durch Gesetz zustande kam, aber auf die Eingemeindungsverträge nicht verwiesen wurde. Dann hatte diese ebenso wie in den Fällen, in denen nicht die Gesetzesform zur Eingemeindung gewählt worden war, sondern diese durch königliche Verordnung oder Beschluß von Staatsbehörden erfolgte, nach herrschender Meinung den Anforderungen bürgerlich-rechtlich gültiger Verträge zu entsprechen [17].
Ausdrücklich gesetzlich erwähnt wurden Eingemeindungsverträge in § 1 Abs. 5 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. Dezember 1927.

---

15) so bspw. die Einrichtung von Standesämtern, Bahn- oder Postanlagen; vgl. Surene aaO, S. 223

16) vgl. insoweit auch Löning, aaO, S 661 ff der Regelung egal welcher Art nur moralische Bindungswirkung zusprach

17) vgl. u.a. Stier-Somlo, Handbuch der Rechtswissenschaft, S 176

Privatrechtliche Verhältnisse wurden durch die Eingemeindungsverträge niemals erfaßt.
Öffentlich-rechtliche Verhältnisse waren nach den Normen zu regeln, die für den neu zusammengesetzten Kommunalbezirk galten. Grundsätzlich trat im Falle der Eingemeindung das örtliche Recht der aufnehmenden Gemeinde ohne weiteres in Kraft, wenn nicht ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen waren oder die Anwendung der Regel zu offenbar unpraktischen Folgen geführt hätte. Das galt insbesondere für Ortsgesetze, Observanzen und Polizeiverordnungen. So war im Beamtenrecht beispielsweise die Vorschrift des § 87 Nr. 1 des Disziplinargesetzes vom 21.7.1852 zu beachten. Ein Beamter konnte nur in ein Amt von nicht geringerem Rang und etatmäßigem Diensteinkommen unter Vergütung der reglementsmäßigen Umzugskosten versetzt werden. Es war somit in jedem Einzelfall zu prüfen, ob das dem Beamten nach der Eingemeindung angebotene Amt von gleichem Rang planmäßig mit gleichem Diensteinkommen war.

In B a y e r n[18] bedurften Änderungen im Bestand der Gemeinden, Ortschaften oder abgesonderten Markungen grundsätzlich der Genehmigung des Staatsministeriums des Innern. Diese Genehmigung setzte insbesondere die Zustimmung der beteiligten Gemeinderäte voraus.
Auch ohne deren Zustimmung konnte die Genehmigung erteilt werden, wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis festgestellt wurde.

Wurde bei einer Änderung im Bestand einer Gemeinde vereinbart, daß ein Grundstück von einer Gemeinde auf eine andere Gemeinde übergehen soll, so trat die Eigentumsänderung aufgrund der Genehmigung der Vereinbarung durch das Staatsministerium des Innern in dem Zeitpunkt ein, in dem die Änderung im Bestande der Gemeinde wirksam wurde.

---

18) Einzelheiten hierzu vgl. Helmreich-Rock, Komm. zur Bayerischen Gemeindeordnung, S. 80 ff
Max v.Seydel. Bayer. Staatsrecht, Bd I, S 537 ff.

Die Aufsichtsbehörde konnte die Neuwahl des Stadt- oder Gemeinderats anordnen. Sie konnte für den Rest der laufenden Wahlzeit die Anzahl der Mitglieder des Stadt- oder Gemeinderats vermehren oder die Wahl für die neuen Stellen auf Teile des Gemeindebezirks beschränken.

In S a c h s e n[19] hatte jede Gemeinde durch Ortsgesetz ihre Verfassung näher zu regeln. Die Gemeindeverfassung mußte die Abgrenzung des Gemeindebezirks enthalten, auch jede Änderung des Gemeindebezirks hatte ortsgesetzlich zu erfolgen und bedurfte außerdem der Genehmigung.

Wollten sich mehrere Gemeinden zu einer Gemeinde vereinigen, so bedurften sie dadurch der Genehmigung des Ministers des Innern. Diese war auch zur Neuerrichtung einer Gemeinde erforderlich. Die Genehmigung durfte nur aus Gründen des Gemeinwohls versagt werden. Vor der Entschließung waren die beteiligten Beschlußbehörden und eine Gemeindekammer zu hören. Sollte nur ein Teil einer Gemeinde mit einer anderen Gemeinde vereinigt werden, so war für jede der beiden Gemeinden die Zustimmung des zuständigen Kreisausschusses erforderlich. Gehörten sie demselben Bezirksverband an, so genügte die Genehmigung des Bezirksausschusses. Auch hier durfte die Genehmigung nur aus Gründen des Gemeinwohls versagt werden.

Aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls, besonders zur Schaffung leistungsfähiger Gemeinden oder zur wesentlichen Verbesserung der örtlichen Verwaltung, konnte das Ministerium auf Antrag des Ministeriums des Innern auch gegen den Willen der beteiligten Gemeinden die Verschmelzung mehrerer unmittelbar benachbarter Gemeinden oder die Teilung von Gemeinden zum Zwecke der Vergrößerung anderer unmittelbar benachbarter Gemeinden anordnen.

---

19) Einzelheiten hierzu vgl. Streit, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, S. 89 ff.

Vor der Entschließung waren die beteiligten Gemeindevertretungen und Beschlußbehörden zu hören. Der Antrag des Ministeriums des Innern war in den beteiligten Gemeinden in ortsüblicher Form unter Einräumung einer angemessenen Frist für Widersprüche bekannt zu machen.

In W ü r t t e m b e r g[20] genügte zur Veränderung der Gemeindebezirke regelmäßig die einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürftige Übereinkunft der beteiligten Gemeinden. Unter bestimmten Voraussetzungen konnte die Veränderung vom Ministerium des Innern auf Antrag eines Beteiligten auch gegen den Willen der anderen verfügt werden.

Ausnahmsweise war ein Gesetz erforderlich, wenn eine, mit der veränderten Zuteilung bewohnter Grundstücke verbundene Änderung der Gemeindebezirke eine Änderung der Oberbezirkseinteilung in sich schloß oder wenn eine mit einer Vermehrung oder Vermindung der Zahl der Gemeinden verbundene Änderung der Gemeindebezirkseinteilung gegen den Willen eines Beteiligten durchgeführt werden sollte.

Erlosch bei einer Vereinigung der Gemeinden die Rechtsfähigkeit einer Gemeinde, so ging ihr Vermögen mit dem Zeitpunkt der Vereinigung auf die andere Gemeinde über.

In B a d e n war älteres und neueres Recht zu unterscheiden. Nach ersterem bestand als sachliche Grundlage der Gemeinde die Gemarkung, d.h. ein durch äußere Zeichen abgeschlossenes Stück des Staatsgebietes, auf dem sich die Herrschaftsgewalt der Gemeinden im Laufe der Geschichte entwickelt hatte und dessen Begrenzung der Staat, indem er dasselbe auch für rein staatliche Verwaltungszwecke als unterste Einteilung des Staatsgebietes gelten ließ, ausdrück-

---

20) ausführlich hierzu Gottlieb Franck, Das Eingemeindungsrecht in Württemberg, Tübinger Dissertation 1908

lich anerkannt hat.[21] Jede Gemeinde hatte eine Gemarkung, auch mehrere Gemeinden konnten eine gemeinschaftliche Gemarkung besitzen. Auf der Anerkennung dieser Markherrschaft, soweit solche noch bestanden, hat die Behörde einen Rechtsanspruch sowohl gegenüber anderen Markungsinhabern, wie gegenüber dem Staat. Deshalb konnten Änderungen im Bestand einer Markung gegen den Willen der Beteiligten nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen. Stimmten die Beteiligten zu, so genügte zum Vollzug ein hinzukommender Staatsministerialbeschluß (§§ 4 und 5 BadGemO).

Nach neuem Recht (Gemeindeordnung vom 5.1o.1921, §§ 2 - 4) mußte jede Gemeinde einen räumlich abgegrenzten Bezirk haben, der aus einer oder mehreren Gemarkungen bestand. Jeder Teil des Landes mußte einem Gemeindebezirk angehören. Die Vertretung zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer Gemeinde oder die Abtretung eines Teils eines Gemeindebezirks erforderte in der Regel übereinstimmende Beschlüsse der beteiligten Gemeinden und die Genehmigung des Ministeriums des Innern. Kam eine Einigung der Gemeinden nicht zustande, so konnte die Änderung aus Gründen des öffentlichen Wohls auch durch Gesetz erfolgen. Die Bildung einer neuen Gemeinde war nur im Wege des Gesetzes möglich, das gleiche galt bei der Auflösung einer Gemeinde.

Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften, welche für das in eine andere Gemeinde übergehende Gebiet bisher galten, blieben bis zur Neuregelung in Kraft. Innerhalb von 1o Jahren mußten jedoch die Sonderbestimmungen für das eingemeindete Gebiet beseitigt werden. Die polizeilichen Vorschriften für das eingemeindete Gebiet blieben so lange bestehen, bis sie ordnungsgemäß aufgehoben wurden. Vereinbarungen hierüber waren unzulässig.

---

21) Ausführlich zum Bad. Eingemeindungsrecht vgl. Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, S 177 ff.

In H e s s e n mußte jede Gemeinde mit einem bestimmt umgrenzten Bezirk versehen sein[22].
Jede Gemeinde, die einen eigenen Bürgermeister hatte und jede Vereinigung mehrerer Gemeinden unter einem gemeinschaftlichen Bürgermeister bildeten eine Bürgermeisterei (Landgemeindeordnung Art. 4). Keine Gemeinde konnte sich bilden, umgestalten oder auflösen ohne Bewilligung der Staatsregierung. Die Vereinbarung mehrerer Gemeinden i.S. der Verschmelzung zu einer einzigen Gemeinde erforderte - vorbehaltlich gewisser Sonderbestimmungen - übereinstimmende Beschlüsse der beteiligten Gemeindevertretungen.

Verweigerte eine beteiligte Vertretung ihre Zustimmung, so konnte ihre Vereinbarung nur durch Gesetz verfügt werden[23].

II. Eingemeindungsrecht nach der DGO

Nach § 13 DGO konnten Gemeindegrenzen aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Das gleiche galt,wenn Gemeinden aufgelöst oder neugebildet oder wenn Gemeinden oder Gemeindeteile zu gemeindefreien Grundstücken erklärt werden sollten.

§ 13 bedeutete einen Schlußschritt in der Bedeutung, die das Eingemeindungsrecht in den einzelnen Ländern genommen hatte.

In Preußen hatten die früheren Vorschriften der verschiedenen Gemeindeverfassungsgesetze zuletzt eine

---

22) vgl. Landgemeindeordnung "LandGemO" Art. 6, Städteordnung Art. 9

23) vgl. Städteordnung und LGO Art. 9, 1o. Die Vereinbarung mußte sich auf die Gemarkung, das Vermögen und die Schulden beziehen. Eine etwa erforderliche Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten erfolgte im Verwaltungswege, etwa entstehende Streitigkeiten wurden im Verwaltungsstreitverfahren entschieden (Städteordnung und LGemO Art. 11).

Vereinheitlichung und Vereinfachung erfahren, die in materieller Beziehung zusammenfassend folgende besonderen Merkmale aufwiesen: [24)]

Während früher das Einverständnis der Beteiligten bei den nicht im Wege des Gesetzes durchzuführenden Eingemeindungen eine wesentliche Rolle spielte, war zuletzt das Erfordernis des Einverständnisses der Beteiligten nicht mehr erforderlich, vielmehr konnten Veränderungen der Grenzen einer Gemeinde aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen und zwar, wenn hierdurch die Grenzen eines Stadt- und Landkreises verändert wurden, durch ein Gesetz, wenn hierdurch eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen wurde, durch einen Staatsministerialbeschluß und in allen übrigen Fällen durch einen Beschluß der Beschlußbehörde.

Nach § 53 PrGemVerfGes war für die Änderung der Gemeindegrenzen allein das öffentliche Wohl maßgebend. Grenzänderungen gegen den Willen der beteiligten Gemeinden sollten aber nur dann vorgenommen werden, wenn eine andere, dem öffentlichen Wohl entsprechende Regelung nicht möglich war. Unter diesen Voraussetzungen konnten auch bestehende Gemeinden aufgelöst und neue Gemeinden gebildet werden.

Zuständig für den Ausspruch der Grenzänderungen war das Staatsministerium, welches diese Befugnis aber auf den Minister des Innern oder nachgeordneten Behörden übertragen konnte.

In der Geschichte des Eingemeindungsrechts Preußens und auch der anderen Länder spiegelte sich der Meinungsstreit über die Rechtsnatur solcher Gebietsänderungen wieder. Die einen sahen in ihnen eine

---

24) vgl. hierzu Surén-Loschelder, Kommentar zur DGO, S 224 ff.

kommunale Angelegenheit, die anderen einen staatlichen Hoheitsakt, der aber auch in einer bloßen Genehmigung übereinstimmender Beschlüsse der beteiligten Gemeinden zu sehen war, da diese nicht deklaratorischen, sondern konstitutiven Charakter hätten.[25)]

Nach der Neuregelung in § 13 DGO konnte nunmehr kein Zweifel mehr darüber sein, daß die Grenzänderungen als organisatorischer endgültiger staatlicher Hoheitsakt aufzufassen waren, also keine Gemeindeangelegenheit sind. § 13 stellt als obersten Grundsatz die alleinige Maßgeblichkeit öffentlichen Wohls für die Änderung von Gemeindegrenzen fest und entzieht damit diese Frage der subjektiven Sphäre der Interessenten. Gemeindegrenzänderungen waren danach nicht mehr von irgend einer Zustimmung von Gemeinden abhängig, sondern wurden lediglich durch das übergeordnete Interesse der Allgemeinheit bestimmt. Grenzänderungen konnten auch gegen den Widerspruch der beteiligten Gemeinden vorgenommen werden. Die Gemeinden hatten in dem Verfahren unbeschadet ihrer Anhörung nicht die Stellung von Parteien[26)].

Gründe des öffentlichen Wohls waren ohne weiteres als vorliegend zu erachten, wenn es sich um die Eingliederung bisher kommunalfreier Grundstücke handelte, für deren Verbleib keine besonderen Gründe sprachen.

Voraussetzungen wie die in Ziffer 5 der preußisch-östlichen LGO (Unfähigkeit, die öffentlichen Verpflich-

---

25) vgl. Suréne/Lochelder aaO, § 13 RdNr. 3

26) vgl. Suréne/Lochelder aaO, § 13 RdNr. 3

tungen zu erfüllen; erheblicher Widerstreit der kommunalen Interessen in Folge örtlich verbundener Lage) hatten immer noch Gültigkeit.[27)]

Ob die beteiligten Gemeinden zustimmten oder widersprachen, war damals kein entscheidendes Merkmal. Bei einem Widerspruch der Beteiligten mußte jedoch stets geprüft werden, ob nicht auf eine andere Weise (z.B. durch Bildung eines Zweckverbandes) eine dem öffentlichen Wohl in gleicher Weise genügende Lösung gefunden werden konnte.

Das Eingemeindungsverfahren im einzelnen war in den §§ 14 und 15 DGO geregelt. Die Gemeinden hatten die Absicht von Verhandlungen über die Veränderungen ihres Gebietes der Aufsichtsbehörde rechtzeitig vorher anzuzeigen. Die Aufsichtsbehörde konnte jederzeit die Leitung der Verhandlungen übernehmen. Vereinbarung der Gemeinden (Eingemeindungsverträge) wurden nur wirksam, wenn sie bei Änderung des Gemeindegebietes bestätigt wurden.

Eingemeindungsverträge waren regelmäßig der Niederschlag der Verhandlungen zwischen den an der Gebietsänderung interessierten Gemeinden, die sie nach § 14 Abs. 1 und 2 DGO führen durften. Was die Rechtsnatur der Eingemeindungsverträge betraf, folgte die herrschende Meinung der Auffassung auch des preußischen OVG, wonach der Eingemeindungsvertrag eine Vereinbarung des öffentlichen Rechts darstelle, soweit er öffentlich-rechtliche Bestimmungen enthalte.[28)]

---

27) vgl. auch Art. 7 württembergische Gemeindeordnung (Schaffung leistungsfähiger und Beseitigung leistungsunfähiger Gemeinden).

28) vgl. u.a. preußische OVG 1958, S. 95; Surène/Lochelder aaO, § 14 RdNr. 2

Nach damaligem Verständnis waren Eingemeindungsverträge sogenannte Verträge gemischten Charakters, die öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Bestandteile aufwiesen.

Was den Inhalt von Eingemeindungsverträgen betraf, so hatten die zur Bestätigung von Eingemeindungsverträgen berufenen Behörden darauf zu achten, daß nicht Vereinbarungen getroffen wurden, die einen der Beteiligten unwirtschaftlich belastete oder unverhältnismäßig begünstigte.[29])

Bei der Prüfung der Frage, ob die "Bestätigung" zu erteilen war, war ferner zu beachten, daß es der Natur kommunaler Gebietsänderungen als staatlicher Hoheitsakt widerspräche, wenn sie von Gemeinden oder deren Beamten zum Anlaß von Geschäften gemacht würde.

Der Inhalt der Eingemeindungsverträge durfte im übrigen nicht gegen Vorschriften des Reichsrechts oder weitergeltenden Landesrechten verstoßen. Er mußte sich, auch soweit er öffentlich-rechtliche Bestimmungen enthielt, intralegim bewegen. Sein Inhalt durfte ferner auch nicht gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstoßen.

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß Eingemeindungsverträge nach der DGO nur Hilfsmittel zur Durchführung der Gebietsänderung waren. Der Eingemeindungsakt als solcher konnte nur durch staatliche Maßnahmen erfolgen. Wurde daher in einem Gesetz auf die Vereinbarung Bezug genommen, so ergaben sich die oben für das preußische Recht dargestellten Konsequenzen.

---

29) vgl. Ziff. 2 der Ausführungsanweisung zu § 14 DGO

## III. Eingemeindungsrecht in Baden-Württemberg und den übrigen Bundesländern

Das Eingemeindungsrecht und somit auch die Bedeutung der Eingemeindungsverträge, das heute in den Gemeindeordnungen der Länder grundsätzlich geregelt ist, stimmt in den einzelnen Ländern nicht in allen Punkten überein. [30]

Die Vorschriften über Gebietsänderungen sind heute landesrechtlich und von jedem Landesgesetzgeber nach eigenem Gutdünken ausgestaltet worden. Immerhin sind alle landesrechtlichen Gemeindeordnungen auf der Grundlage der deutschen Gemeindeordnung entwickelt worden und enthalten daher - abgesehen von der hier nicht interessierenden inneren Gemeindeverfassung - zahlreiche übereinstimmende Vorschriften. Dem Eingemeindungsvertrag kommt im Gegensatz zur Regelung nach der DGO in Baden-Württemberg erheblich größere Bedeutung zu.

Nach der heutigen gültigen Fassung der baden-württembergischen Gemeindeordnung können Gemeindegrenzen freiwillig durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde geändert werden (§ 8 Abs. 2 GO).[31]

Die Vereinbarung muß von den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder beschlossen werden. Vor der Beschlußfassung sind die Bürger zu hören, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen, dies gilt nur dann nicht, wenn über die Eingliederung einer Gemeinde in

---

30) ausführlich zu den landesrechtlichen Verschiedenheiten Klüber, Eingemeindungsverträge DÖV 1973, S. 326 ff.

31) Ausführlich zum Eingemeindungsrecht in BW vgl. Kunze/Schmid/Rehm, Kommentar zur GO, S 58 SS.

eine andere Gemeinde, oder die Neubildung einer Gemeinde durch Vereinigung von Gemeinden ein Bürgerentscheid durchgeführt wird.

Neben der Möglichkeit der freiwilligen Gebietsänderung sieht § 8 Abs. 3 GO auch die Möglichkeit der unfreiwilligen Grenzänderung vor.
Gegen den Willen der beteiligten Gemeinden können Gemeindegrenzen jedoch nur durch Gesetz geändert werden. Das gleiche gilt für die Neubildung einer Gemeinde aus Teilen einer oder mehreren Gemeinden.

Um die Gebietsänderung im Sinne von § 8 GO ist jede Änderung des Verlaufs der Gemeindegrenzen zu verstehen. Hierher gehören insbesondere:

(a) Die Umgliederung eines Gebietsteils in eine andere Gemeinde.

(b) Die Eingliederung einer bisher selbständigen Gemeinde in eine andere Gemeinde.

(c) Die Neubildung durch Vereinigung von bisher selbständigen Gemeinden, wobei das neue Gemeinwesen einen neuen Namen erhält.

(d) Die Neubildung einer Gemeinde durch Ausgliederung und Verselbständigung von Teilen einer oder mehreren Gemeinden.

Verfassungsrechtlich bestehen in Baden-Württemberg gegen keine der vorgenannten Möglichkeiten Bedenken. Weder die Landesverfassung noch die Gemeindeordnung enthalten eine ausdrückliche Garantie des Gebietsbestandes der einzelnen Gemeinden.[32] Es besteht auch keine Garantie etwa in der Weise, daß jede Gemeinde als solche erhalten bleiben muß, also weder eine Auf-

---

32) vgl. u.a. Urteil des Baden-Württembergischen Staatsgerichtshofs DÖV 1973, 163 ff.

lösung noch eine zwangsweise Eingemeindung oder Vereinigung möglich wäre.

Es ist durch die Bestimmungen der Landesverfassung wohl die Institution der Gemeinde und ihre Selbstverwaltung nicht aber der Bestand der Einzelgemeinde als solche garantiert.[33]

Aus der bisherigen Bedeutung der Gemeinde, aus ihrer Tradition und Geschichte können keine verfassungsrechtlichen Argumente für den Fortbestand ihrer organisatorischen Selbständigkeit hergeleitet werden, ebensowenig aus dem Bestehenbleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden.

Art. 71 LV entfaltet aber einen durch Art. 74 LV relativierten Bestandschutz. Inwieweit dieser zugunsten einer Neugliederung eingeschränkt werden darf, ergibt sich aus der Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlichen Gewicht der Selbstverwaltungsgarantie und den für die Gemeindeauflösung sprechenden Gemeindewohlbelangen.[34]

Eine gewisse Schutzwirkung entfaltet bereits § 7 Abs. 2 GO, entscheidend aber ist der Grundsatz, daß für eine Änderung der Gemeindegrenzen Gründe des öffentlichen Wohls sprechen müssen.[35] Ob das Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls bejaht werden kann muß nach allen Umständen des Einzelfalls geprüft werden. Dabei ist nicht nur das örtliche Interesse der beteiligten Gemeinden oder Gemeindeverbänden entscheidend, sondern auch das übergeordnete Interesse der Allgemeinheit. Die örtlichen Interessen sind zwar

---

33) vgl. u.a. Ba-Wü StGH DÖV 1973, 163

34) vgl. Fußnote Ziffer 33

35) so auch Kunze/Schmid/Rehm aaO, S. 165

nicht unbeachtlich, sie müssen jedoch unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gesamtwohls gewertet werden und dürfen diesem insbesondere nicht entgegenstehen.

Die Gebietsänderung muß dazu führen, daß für die Gemeinde eine wesentliche Erleichterung in der Erfüllung ihrer Aufgaben eintritt, sie darf aber auf der anderen Seite nicht zu einer wesentlichen Schwächung der Leistungsfähigkeit der abgebenden Gemeinde führen.

Die für die Gebietsänderung sprechenden Gründe müssen die Dagegensprechenden erheblich überwiegen.[36)]

Ein öffentliches Interesse an einer Gebietsänderung muß danach immer bejaht werden, wenn sie zu einer Verbesserung der Gemeindestruktur führt, d.h. wenn gemeindliche Verwaltungsräume entstehen in denen die örtlichen Aufgaben der Gegenwart und der Zukunft für den Bürger, die örtliche Gemeinschaft und den Staat wirkungsvoller und rationeller erfüllt werden können und wenn zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten beigetragen wird.[37)]

Der Gesetzgeber darf darüberhinaus eine Vielzahl weiterer Interessen und Zwecke als Gründe des öffentlichen Wohls heranziehen.

Für eine Umgliederung liegen auch beispielsweise dann Gründe des öffentlichen Wohls vor, wenn die

---

36) vgl. Ba-Wü StGH DÖV 1975, 385
VG Stuttgart Ba-Wü Verwaltungsblatt 1969, 17o

37) vgl. u.a. Kunz/Schmid/Rehm, aaO. S 166

Nachbargemeinde dringend Siedlungs- oder Industriegelände benötigt, selbst jedoch über kein geeignetes Gelände verfügt und die abgebende Gemeinde in ihrer Leistungsfähigkeit nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

Diese Grundsätze gelten nicht nur bei zwangsweisen Gebietsänderungen, auch für freiwillige Gebietsänderungen müssen Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, da ihre Auswirkungen auch von den künftigen Generationen getragen werden müssen. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, muß die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die Genehmigung ablehnen. Die Frage des öffentlichen Wohls ist keine Ermessensfrage, die nur einer beschränkten gerichtlichen Nachprüfung unterläge, sondern ein uneingeschränkt richterlich überprüfbarer unbestimmbarer Rechtsbegriff. [38)]

Sowohl aus Art. 74 LV als auch § 8 GO wird deutlich, daß der Gesetzgeber der freiwilligen Gebietsänderung absolute Priorität einräumt. Bevor eine zwangsweise Gebietsänderung durchgeführt wird, ist die interessierte Gemeinde zunächst darauf verwiesen, eine Vereinbarung mit der betroffenen Gemeinde herbeizuführen. Dies ist möglich im Fall der Umgliederung, Eingliederung, Auflösung und Neubildung durch Vereinigung von bisher selbständigen Gemeinden.

Die baden-württembergische Gemeindeordnung schreibt den Inhalt einer Vereinbarung über eine Gebietsänderung teilweise zwingend vor (vgl. § 9 GO). In der Vereinbarung nach § 8 Abs. 2 ist der Umfang der Grenzänderung zu regeln, darüberhinaus sind Bestimmungen über den Tag der Rechtswirksamkeit und soweit erforderlich über das neue Ortsrecht, die neue Verwaltung sowie die Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung zu treffen.

---

38) vgl. u.a. Kunze/Schmid/Rehm, aaO, S 166 ff.
Fröhner, Gemeindeordnung für BW, S 42 ff

Wird eine neue Gemeinde gebildet, muß die Vereinbarung auch Bestimmungen über den Namen und die vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben der Verwaltungsorgane der neuen Gemeinde enthalten. Wird eine Gemeinde in eine andere Gemeinde eingegliedert, muß die Vereinbarung auch Bestimmung über die vorläufige Vertretung der Bevölkerung der eingegliederten Gemeinde durch Gemeinderäte der eingegliederten Gemeinde im Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde bis zur nächsten regelmäßigen Wahl oder Neuwahl nach § 29 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz treffen. Dabei muß dem Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde mindestens ein Gemeinderat der eingegliederten Gemeinde angehören, im übrigen sind bei der Bestimmung der Zahl der Gemeinderäte der eingegliederten Gemeinde im Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen. 39)

Die Abs. 2 bis 6 des § 9 enthalten weitere Teilregelungen, insbesondere auch Verfahrensregelungen.

Aus diesen Bestimmungen wird deutlich, daß zwar einzelne Punkte in der Vereinbarung zwingend geregelt werden müssen, die Bestimmungen im einzelnen sind jedoch zumeist fakultativ, wobei die Ausgestaltung im einzelnen den Gemeinden überlassen bleibt.

Dies gilt insbesondere bei der in § 9 enthaltenen Verpflichtung, Auseinandersetzungsbestimmungen zu treffen.

Die Auseinandersetzung hat zum Gegenstand unter den beteiligten Gemeinden die durch die Grenzänderung entstehende Gemeinsamkeit der Interessen an Rechten

---

39) Näheres hierzu vgl. Kunze/Schmid/Rehm aaO S. 166 ff.

und Pflichten zu beseitigen und auf die einzelnen Rechtsnachfolger zu übertragen und erforderlichenfalls unbillige Belastungen und Beeinträchtigungen der Beteiligten in billiger Weise auszugleichen.[40)]

Im Falle der Eingliederung kommt eine Auseinandersetzung im engeren Sinne nicht in Frage, weil im Wege der Gesamtrechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten der untergegangenen Gemeinde auf die aufnehmende bzw. neue Gemeinde übergegangen sind.

Das Gesetz läßt es jedoch zu, eine Ausgleichung auch innerhalb der neu gebildeten Gemeinde vorzunehmen. Davon wurde in der Praxis, wie in der Einleitung bereits angedeutet, reger Gebrauch gemacht. Der Phantasie der einzelnen Beteiligten waren keine Grenzen gesetzt.

In den meisten Bundesländern ist das Eingemeindungsrecht mit gewissen verfahrensrechtlichen Abweichungen, in ähnlicher Weise geregelt wie in Baden-Württemberg. Darüber hinaus wird in den meisten Bundesländern dem Gebietsänderungsvertrag eine ähnliche Bedeutung beigemessen. Lediglich in Bayern ist den Gemeinden der Raum für vertragliche Ausgestaltungen auf vermögensrechtliche Verhältnisse beschränkt (Vgl. § 13 Abs. 2 bayerische GBO). Dabei sind in erster Linie die Übernahme von Vermögensgegenständen und daraus resultierenden Rechten gemeint. Auch Verbindlichkeiten können Gegenstand dieser Übereinkunft sein. Ferner auch Aufwendungen, die hinsichtlich der zu übertragenden Vermögensgegenstände gemacht worden sind.[41)]

---

40) vgl. Kunze/Schmid /Rehm aaO, § 9 I 2 d

41) vgl. bayerischer VGH, bayerisches Verwaltungsblatt 1969, 217.
Näheres vgl auch Widtmann, Kommentar zur bayerischen Gemeindeordnung S 11 ff

In Hessen haben Verträge zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften aus Anlaß der Änderung von Gemeindegrenzen, wenn die Änderung auf einem Neugliederungsgesetz beruht, nicht die Bedeutung wie bei Grenzänderungen auf freiwilliger Grundlage.[42)]

Vertragliche Regelungen sind jedoch auch bei gesetzlich angeordneten Grenzänderungen zulässig und soweit sie mit den Neugliederungsgesetzen und sonstigen Vorschriften in Einklang stehen, auch grundsätzlich rechtswirksam.

Naturgemäß ist bei gesetzlich angeordneten Grenzänderungen der Spielraum der beteiligten Gebietskörperschaften für konstitutive vertragliche Vereinbarungen eingeengt. Wesentliche Fragen, die an sich gem. § 18 der hessischen Gemeindeordnung, einer vertraglichen Regelung zugänglich wären, wie beispielsweise die Frage der Rechtsnachfolge, sind bereits gesetzlich festgelegt. Dennoch können die beteiligten Gebietskörperschaften Vereinbarungen treffen, so beispielsweise über die Fortgeltung von Ortsrecht. Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich können nicht Gegenstand von Grenzänderungs- und Auseinandersetzungsverträgen sein, wenn Ansprüche auf Schlüsselzuweisungen und andere staatliche Leistung nicht Bestandteile des kommunalen Vermögens sind.

Regelunfähig ist ferner die erstmalige Einrichtung von Ortsbeiräten im Zuge der Gebietsreform (§ 81 Satz 4 HGO). Fehlen die vertraglichen Regelungen, so können Ortsbeiräte in eingegliederten Gemeinden nur durch eine Änderung der Hauptsatzung der aufnehmenden Gemeinde eingerichtet werden. Gemeinden, die durch die Neugliederungsgesetze vom 1. August 1972

---

42) Einzelheiten zum Hessischen Eingemeindungsrecht siehe Schneider, Gemeinderecht in Hessen, S 32

aufgelöst wurden, konnten derartige Verträge nur bis zu diesem Zeitpunkt abschließen. Kamen bis zu diesem Zeitpunkt keine wirksamen Vereinbarungen zustande, so trafen die Aufsichtsbehörden gemäß § 8o Abs. 2 GO die notwendigen Bestimmungen.

ZWEITER TEIL

## Die Bestandskraft von Eingemeindungsverträgen

Die in der Praxis aufgetretenen Rechtsprobleme haben gezeigt, daß ihre Erörterung neben dem Problem der Durchsetzbarkeit im wesentlichen unter dem weiten Begriff der sogenannten "Bestandskraft von Eingemeindungsverträgen" geführt werden kann.
Der in der Literatur wenig gebräuchliche und daher in seinen Konturen unscharfe Begriff bedarf zunächst einer näheren Präzisierung.[1)]

### I. Zum Begriff der Bestandskraft

Ganz allgemein und umfassend kann man die Bestandskraft als die Fähigkeit der von zwei Parteien geschaffenen Normen bezeichnen, sich diesen Parteien Geltung zu verschaffen und zu behaupten. Diese Geltung der vertraglichen Normen ist das Produkt von zwei verschiedenen Kräften: Der Wille der paktierenden Rechtssubjekte schafft eine Norm, sofern das objektive Recht dies zuläßt und diesen Willen sanktioniert.

Daher ist die Bestandskraft zum einen vom Standpunkt des objektiven Rechts aus die Fähigkeit der subjektiv geschaffenen Vertragsnorm, sich gegenüber den objektiven Normen der allgemeinen Rechtsordnung durchzusetzen bzw. sich diesen Normen einzufügen und sich mit ihnen zu behaupten.

---

1) vgl. dazu B a u e r , der diesen Begriff seiner Untersuchung der Verbindlichkeit von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zugrundelegt, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 149, S. 16.

Zum anderen ist die Bestandskraft vom Standpunkt der vertragsschließenden Rechtssubjekte aus die Fähigkeit der Vertragsnorm, eine objektiv geltende Teilrechtsordnung zwischen den Vertragsparteien zu errichten, d.h. die Fähigkeit, die Partner mit verpflichtender Wirkung an den von ihnen erklärten Willen zu binden.
Wie schon aus der Begriffsbestimmung hervorgeht, muß sich diese Fähigkeit auf zwei verschiedenen Ebenen durchsetzen: Im aktiven "stadium nascendi" entscheidet es sich, ob die Parteien überhaupt eine Norm setzen wollen, ob sie dies in der gehörigen Form tun, ob diese Norm fähig ist, ins Leben zu treten oder ob sie nicht durch andere Normen daran gehindert wird.

Dies ist die Ebene des gültigen Zustandekommens der vertraglichen Regelung. (Vertragserklärungen, Inhalt der Erklärungen, Zulässigkeit und Grenzen des Vertragsinhalts).

Im "stadium vivendi" kommt es darauf an, wie und auf welche Weise die Parteien sich von ihrer Bindung lösen können und ob sich die vertragliche Norm gegenüber anderen, jüngeren noch durchsetzen und behaupten kann.
Dies ist die Ebene der Weitergeltung und Abwicklung des Vertrags, bzw. negativ ausgedrückt. seiner Abänderung und Beendigung.

Die Problematik im Zusammenhang mit Eingemeindungsverträgen läßt sich gut in der Reihenfolge der eben aufgezählten bestandskraftrelevanten Faktoren darstellen. Insbesondere beziehen sich auch die Ausführungen in Literatur und Rechtsprechung nicht nur auf einen dieser Faktoren.

## II. Die Bestandsaufnahme von Literatur und Rechtssprechung

Literatur und Rechtssprechung zum Preussischen Kommunalverfassungsrecht sowie zum Deutschen Gemeinderecht erkannte Eingemeindungsverträge, die nicht Gegenstand von Eingemeindungsgesetzen wurden und auf die in diesen Gesetzen auch nicht Bezug genommen wurde, überwiegend Bindungswirkung zu, soweit sie nicht bestehenden Gesetzen und Verordnungen sowie dem Kommunalrecht im weitesten Sinne und dem Gedanken des Selbstverwaltungsprinzips in Widerspruch standen.

Nach S t i e r - S o m l o [2] waren Eingemeindungsverträge eine durch die Rechtsordnung nicht nur zugelassene, sondern gerade geforderte Art von Verträgen. Die Leugnung der verbindenden Kraft jener Verträge würde dem Grundsatz von Treue und Glauben widersprechen.

S u r é n / L o s c h e l d e r [3] gehen ebenfalls grundsätzlich von einer Bindungswirkung der Eingemeindungsvereinbarung aus. Trotzdem könnten im Einzelfall zwingende Gründe eine Abweichung von den Bestimmungen des Vertrages erfordern.
Solche Gründe könnten vorliegen, da die dauernde Wirkung der Eingemeindungsverträge nicht dazu führen dürfe, die gesamte Entwicklung der öffentlichen Verwaltung zu hemmen oder zu gefährden. Das müsse sowohl für Zusagen gelten, die für unbeschränkte Dauer, als auch für solche, die nur für vorübergehende Zeit getroffen sind.

---

2) S t i e r - S o m l o , Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preussen, 1. Band, S. 173

3) S u r é n / L o s c h e l d e r , Kommentar S. 229

Ob und wann ein Abgehen von solchen Vereinbarungen zulässig ist, hänge von den einzelnen Umständen ab. Es werde darauf ankommen, ob nach dem mutmaßlichen Willen der Beteiligten die Zusage auch dann gegeben worden wäre, wenn man die später eingetretenen Verhältnisse vorhergesehen hätte.[4)]

Einen anderen Standpunkt vertritt insbesondere L ö n i n g [5)], der hinsichtlich der rechtlichen Bindung unterscheidet, ob sich der Vertrag auf privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verhältnisse bezieht.

Während er Verträgen, die sich auf privatrechtliche Verhältnisse beziehen, nur dann Verbindlichkeit zuspricht, wenn eine der vertragschließenden Parteien Rechtsnachfolgerin der anderen Partei wurde, begründen nach seiner Meinung die Bestimmungen des Eingemeindungsvertrages, die sich auf die Regelung öffentlich-rechtlicher Verhältnisse beziehen, ein Vertragsverhältnis überhaupt nicht.

Aus ihnen entsprängen nicht Rechte und Pflichten der Parteien zueinander, sie hätten lediglich die Bedeutung, daß die Gemeinde ihr Einverständnis mit der Eingemeindung unter der Voraussetzung erklärt, daß bestimmte öffentlich-rechtliche Verhältnisse in der vereinbarten Weise künftig geordnet werden. Da aber zu einer Eingemeindung, die in der Regel durch Gesetz oder sonstigem staatlichen Hoheitsakt erfolgt, ihre Zustimmung nicht erforderlich sei, habe auch eine solche, unter bestimmten Voraussetzungen abgegebene Erklärung, keine rechtliche Bedeutung.

---

4) so auch sächsisches OVG, RVBl. 1935, S. 61
RVBl. 1957, S. 906

5) L ö n i n g - Eingemeindung und Eingemeindungsverträge
Preussisches Verw.Bl. 29, S. 657, 661

Diese Voraussetzungen bezögen sich entweder auf eine Ordnung öffentlich-rechtlicher Verhältnisse, die nur durch Gesetz erfolgen könne, oder aber auf die Ordnung solcher Verhältnisse, welche die Stadt innerhalb ihrer Zuständigkeit durch Beschluß ihrer Organe vornehmen kann bzw. muß.

Es bedürfe deshalb keines Nachweises, daß durch den Eingemeindungsvertrag die gesetzgebenden Faktoren nicht gebunden werden können. Aber auch sofern die Bestimmungen des Vertrages nach Maßgabe der bestehenden Gesetze durch Beschluß der Gemeindeorgane ausgeführt werden können, sei die Gemeinde durch den Vertrag rechtlich nicht gebunden, sie könne sich gar nicht durch Vertrag zu öffentlichen Leistungen oder Unterlassungen verpflichten, soweit das Gesetz dies nicht ausdrücklich für zulässig erklärt habe.

Sie würde durch einen solchen Vertrag die den Organen der Gemeinde gesetzlich zukommende Zuständigkeit für die Zukunft beschränken.
Rechtlich könnten derartige Bestimmungen der Eingemeindungsverträge deshalb nur aufgefaßt werden als Beschlüsse der Gemeinde, von denen sie aber jederzeit durch neuen Beschluß wieder abweichen kann.[6)]

In der neueren Literatur gab das Problem Eingemeindungsverträge bis zur Gemeindereform anscheinend weniger Anlaß zu Diskussionen.
So reihten die meisten den Eingemeindungsvertrag in die Kategorie der öffentlich-rechtlichen Verträge ein, ohne auf spezifische kommunalrechtliche Probleme näher einzugehen. Lediglich die Tatsache, der sämt-

---

6) ähnlich auch die Ausführungen des Pr.OVG 14, 181 ff

liche öffentlich-rechtliche Verträge Rechnung zu tragen haben, daß nämlich bei der Bemessung der Rechtsbeständigkeit das öffentliche Interesse zu beachten ist, wurde berücksichtigt.[7)]

In der Regel sah man im Rechtsinstitut der "clausula rebus sic stantibus" das Mittel, dem Gedanken des öffentlichen Interesses Rechnung zu tragen.[8)]

Dagegen sieht K l ü b e r [9)] die in Eingemeindungsverträgen, gleich welcher Art, gemachten Zusagen als politische und moralische Verpflichtung der aufnehmenden Gemeinde, die einzuhalten allenfalls politische Notwendigkeit sein solle.
Ihre rechtliche Verbindlichkeit und damit auch die Möglichkeit, Ansprüche aus Eingemeindungsverträgen gerichtlich geltend zu machen, leugnet er mit dem Argument, daß die eingemeindete Gemeinde mit der Eingemeindung in rechtlicher Hinsicht erlöscht und folglich auch keine Organe mehr besitzt, die ihre Interessen wahrnehmen bzw. diese Interessen vertreten könnten.

A l t e n m ü l l e r wiederum hält an der These der Verbindlichkeit von Eingemeindungsverträgen fest.[1o)]
Die Grenze der Verbindlichkeit sei dann erreicht, wenn die Voraussetzungen der "clausula" vorliegen.
Nach seiner Auffasssung werte man Zusagen, die anläßlich von Gebietsänderungen gegeben wurden, zu Unrecht

---

7) vgl. u.a. F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1 (s.27

8) vgl. F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14, 1 (S.27o)
K u n z e / S c h m i d / R e h m,
Kommentar § 9, Anm. I 2 g

9) K l ü b e r , Gemeinderecht S. 71
sowie derselbe in DöV S. 331
ähnlich auch G a l e t t e / L a u x, Kommentar § 15
Anm. 2 a

1o) A l t e n m ü l l e r , DöV 77, S. 37, 38

zu einer moralischen Verpflichtung ab, folgte man der Konfusionsthese K l ü b e r s. Die subjektiven Rechte gingen nicht mit dem Untergang der berechtigten juristischen Person unter, vielmehr müssen diese zur Verwirklichung dieser Rechte als fortbestehend fingiert werden.
Er beruft sich dabei unter anderem auf das von der Rechtssprechung entschiedene Parallelproblem verfassungsrechtlicher Eingliederungsverträge.[11)]
Danach sind Rechte und Pflichten aus Verträgen über den Zusammenschluß von Ländern bzw. über die Eingliederung eines Landes in ein anderes Land auch nach dem durch Vertrag bewirkten Untergang des berechtigten Landes nicht erloschen, sondern der untergegangene Vertragspartner ist für die Geltendmachung dieser Rechte als fortbestehend anzusehen.

Das Argument der Praxis[12)], der neue Gemeinderat könne sich Kraft seiner Kompetenz von der vertraglichen Verpflichtung durch entsprechende Beschlüsse jederzeit wieder lösen, versucht er ebenfalls mit dem Hinweis auf die Rechtsprechung im Hinblick auf verfassungsrechtliche Eingliederungsverträge zu widerlegen.

Diese hat es immer wieder als selbstverständlich angesehen, daß spätere Gesetze die Verträge nicht abändern können, sondern daß im Gegenteil ihr Inhalt mit dem früher geschlossener Verträge in Einklang zu bringen ist.[13)]
Daß dies im kommunalen Bereich anders sein soll, läßt sich seiner Auffassung nach nicht schlüssig begründen.

---

11) vgl. BVerfGE 3, 267 ff (279); 22, 221 (234); 34, 217 ff

12) ähnlich auch L ö n i n g , Pr.VerwBl. 29, 661

13) vgl. Ziffer 11

Die Frage nach der Verbindlichkeit von Eingemeindungsverträgen orientiert sich, wie vorstehend aufgezeigt wurde, nicht an einem bestandskraftrelevanten Faktor.

Auf die Argumente von Literatur, Rechtssprechung und Praxis soll daher bei der weiteren Untersuchung jeweils an einschlägiger Stelle eingegangen werden.

## III. Problematik beim Zustandekommen von Eingemeindungsverträgen

### 1. Der Rechtsbindungswille

Wenn am Schluß der Arbeit Stellung bezogen werden muß, ob, bzw. inwieweit Eingemeindungsverträgen Bestandskraftwirkung zukommt, muß der Vollständigkeit halber vorab geprüft werden, ob die Vertragsparteien beim Abschluß des Vertrags überhaupt Rechtsfolgen auslösen wollten.

Dem Grunde nach ist in Literatur und Rechtssprechung im wesentlichen unbestritten, daß es sich bei Eingemeindungsverträgen ihrem Charakter nach um öffentlich-rechtliche Verträge handelt.[14)]
Unbestritten fehlt öffentlich-rechtlichen Verträgen der rechtliche Charakter, wenn es am Rechtsbindungswillen der Paktierenden fehlt.[15)]

In Praxis und Literatur wurde die Verbindlichkeit von Abreden in Eingemeindungsverträgen häufig mit dem Argument bestritten, die Erklärungen hätten lediglich programatischen bzw. politischen Gehalt.[16)] In der

---

14) vgl.u.a. S u r é n / L o s c h e l d e r , Kommentar zur DGO S. 224
F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1

15) vgl. u.a. L a n g e , Lehrbuch § 37, II

16) vgl. K l ü b e r , Das Gemeinderecht S. 71 sowie derselbe in DöV 1973, S. 33o, der zu diesem Schluß jedoch wegen Leugnung der Parteifähigkeit der untergegangenen Gemeinde kommt.

Praxis in der Regel dann, wenn es um die Einhaltung lästiger Investitionszusagen ging.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß eine solche Abrede in Eingemeindungsverträgen immer den Bestandteil eines, insgesamt gesehen, bindenden koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages darstellt. Der außerrechtliche Charakter einer einzelnen Abrede müßte daher eindeutig festgestellt werden.[17)]

Bei der demnach erforderlichen Abgrenzung zwischen rechtlicher Verpflichtung und lediglich politischer Absichtserklärung ist grundsätzlich vom Wortlaut der Zusicherung auszugehen. Letztlich maßgebend jedoch ist der Wille der Vertragsparteien, der notfalls zu ermitteln ist.[18)]

Um der, vor allem bei Planungs- und Investitionszusagen naheliegenden Behauptung der verpflichteten Gemeinde, eine Zusicherung sei nur als politisches Programm gedacht gewesen, vorzubeugen, gingen Gemeinden soweit, daß sie vor der endgültigen Unterzeichnung des Vertrags eine besondere Bestätigung seitens der staatlichen Genehmigungsbehörde zu der fraglichen Zusage herbeiführten, oder sogar ein Ausgemeindungsrecht für den Fall der Nichteinhaltung der Zusage in den Vertrag aufnehmen ließen.[19)]

Zumindest in diesen Fällen kann den betreffenden Abreden kaum der rechtliche Charakter wegen fehlendem Rechtsbindungswillen der Vertragsschließenden abgesprochen werden.

---

17) so auch A l t e n m ü l l e r , DöV 1977, S. 36

18) grundsätzlich zu Rechtsbindungswillen und Auslegung von Willenserklärungen L a n g e , aaO, § 37 I m.w.N.

19) zur rechtlichen Zulässigkeit der Vereinbarung eines Ausgemeindungsrechts siehe oben S. 57

Aber auch in den anderen Fällen bleibt für die Annahme, daß die Gemeinden in dem für sie existenzentscheidenden Vertrag leere Worte festlegen wollten, kein Raum.

Im Zweifel wird man davon ausgehen müssen, daß die Vertragsparteien eine Rechtsbindung beabsichtigen, wobei allerdings der rechtliche Gehalt einer Einzelabrede um so weniger greifbar wird, je allgemeiner sie gefaßt ist.[2o)]

## 2. Der zulässige Inhalt und die Grenzen der Zulässigkeit

### a) Inhalt und Grenzen im allgemeinen

Die Frage nach dem Inhalt von Eingemeindungsverträgen und seiner Grenzen spielte bei Durchführung der baden-württembergischen Gemeindereform, gemessen an der Anzahl später aufgetretener Schwierigkeiten, eine wichtige Rolle.

Unsicherheiten bestanden weniger im Zusammenhang mit den eingangs erwähnten obligatorischen Vorschriften im Eingemeindungsvertrag als vielmehr mit den fakultativen wo der Phantasie der Kontraktierenden manchmal kaum Grenzen gesetzt schienen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sieht die Literatur und Rechtsprechung die Grenze des zulässigen Vertragsinhalts im Verstoß gegen die Regelungen des Grundgesetzes, der Landesverfassung oder sonstiger geltender Gesetze des Bundes und des Landes sowie

---

2o) vgl. A l t e n m ü l l e r , aaO, S. 36

des Gewohnheitsrechtes.[21]

Für den Inhalt als solchen ist zunächst maßgebend, welchen Spielraum die Gemeindeordnung den Gemeinden zur vertraglichen Gestaltung überlassen hat.

Während beispielsweise die bayerische Gemeindeordnung die Gemeinden auf Vereinbarungen über die vermögensrechtlichen Folgen der Gebietsänderung beschränkt, läßt die baden-württembergische Gemeindeordnung den Gemeinden einen relativ weiten Bereich von Gestaltungsmöglichkeiten.

Trotz dieses weiten Gestaltungsspielraums dürfen die Gemeinden nicht den Rahmen ihrer Dispositionsmöglichkeiten überschreiten, insbesondere müssen die kommunalrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung eingehalten werden.

Dem wurde bei Abschluß von Eingemeindungsverträgen leider sehr häufig nicht Rechnung getragen. Es wurden insbesondere bei Investitionszusagen in teilweise grober Weise gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.[22] Um die aufzunehmende Gemeinde zu ködern, wurden Vorhaben versprochen, die sich im Hinblick auf die künftige Entwicklung der neuen Gemeinde, wenn schon nicht als völlig überflüssig, so doch als reiner Luxus darstellten. Die Folgelasten aus der Errichtung gerade solcher Vorhaben führte in nicht wenigen Fällen zu einer finanziellen

---

21) vgl. Surén / Loschelder, Kommentar S. 224
Wolff / Bachhof, Bd. I, § 44 III m.w.N.
Kunze / Schmid / Rehm, Kommentar § 9 Anm. I 2 g

22) vgl. dazu auch Erlaß des IM Ba-Wü v. 23.7.1974 GABl. 1974, S. 729, zum näheren Inhalt dieser Grundsätze siehe oben S.106 ff

Überbeanspruchung der neu gebildeten Gemeinden mit dem Ergebnis, daß dringende Aufgaben auf Jahre hinaus zurückgestellt werden mußten.

Es ließen sich eine Menge Einzelfälle dieser Art aufzählen; wo sich die Grenze des nach gemeinderechtlichen Grundsätzen noch zulässigen bewegt, kann nur im Einzelfall entschieden werden.
Eines steht jedoch fest: Zusagen in Eingemeindungsverträgen können nur dann verbindlich sein, wenn sie nicht die Entscheidungsfreiheit der künftig zuständigen Gemeindeorgane im Kernbereich antasten, sei es aus finanziellen Gründen, oder sei es, daß planerische Bindungen eingegangen wurden, die dem, vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Leitbild einer ordnungsgemäßen Gemeindeverwaltung zuwiderlaufen.[23)]

Ähnliches gilt, wenn Zusagen dem, mit der Gemeindereform angestrebten Rationalisierungseffekt grob zuwiderlaufen.
Dies war häufig dann der Fall, wenn in Eingemeindungsverträgen zugesichert wurde, möglichst viele bestehende Gemeindeeinrichtungen aufrechtzuerhalten bzw. weiterzubetreiben. Das legitime Interesse, einer vor dem Untergang stehenden Gemeinde, sich im Eingemeindungsvertrag die Zusage der Fortführung bisher bestehender Einrichtungen geben zu lassen, findet darin seine Grenzen.

Sehr häufig versuchten Gemeinden den Verlust ihrer Selbständigkeit dadurch zu kompensieren, daß zum einen die Ortschaftsverfassung eingeführt wurde, zum anderen in den Eingemeindungsverträgen festgelegt wurde, daß

---

23) zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung vgl. S.105 ff

durch Hauptsatzung den Ortschaftsräten eine weitreichende Entscheidungsbefugnis einzuräumen war.

So haben sich beispielsweise Gemeinden verpflichtet, für die entsprechenden künftigen Ortsteile durch Hauptsatzung den Ortschaftsräten die Entscheidungsbefugnis über die Erteilung des Einvernehmens nach §§ 14 Abs. 2, 1 Abs. 4, 31, Abs. 2, 36, Abs. 1 BBauG in den, die Ortschaften betreffenden Fällen, zu übertragen.

Diese Eingemeindungsvereinbarungen sowie die darauf beruhenden Hauptsatzungen waren wegen des Verstoßes gegen § 7o Abs. 2 GO nichtig. Entsprechend dem Wesen des Ortschaftsrates als Vertretung nur der Ortschaft können ihm nach dieser Vorschrift nur solche Angelegenheiten zur Entscheidung anstelle des Gemeinderates oder seiner beschließenden Ausschüsse übertragen werden, die ausschließlich die Ortschaft betreffen[24]. Dies ist bei der Erteilung des Einvernehmens nach den genannten Vorschriften des BBauG jedoch nicht der Fall. Das Erfordernis des Einvernehmens der Gemeinde nach diesen Vorschriften soll die Planungshoheit der Gemeinde sichern.[25] Planungsrechtliche Entscheidungen im Sinne dieser Bestimmungen sind nicht auf eine Ortschaft beschränkt bzw. beschränkbar, sondern betreffen stets die Interessen der ganzen Gemeinde, auch wenn der konkrete Anlaß auf eine bestimmte Ortschaft bezogen ist. Die Bedeutung einer solchen Entscheidung reicht jedoch stets über die Ortschaft hinaus.

Kommunalpolitisch erwünschte Einflußmöglichkeiten des Ortschaftsrates auf die Entscheidung über o.g. Vor-

---

24) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m, Kommentar § 7o, I und II

25) vgl. H e i z e r / Ö s t e r r e i c h e r, Kommentar zum BBauG, § 36, Anm. I a

haben ist nur dadurch zu erreichen, dem Ortschaftsrat im Wege der Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

b) Der zulässige Inhalt und seine Grenzen im Besonderen

Bei den Verhandlungen anläßlich einer Eingemeindung wurde von den aufnehmenden Gemeinden fast immer versucht, der aufzunehmenden Gemeinde ihren Schritt durch Investitionszusagen zu versüßen. Häufig sollten dazu auch Folgeregelungen sonstiger Art dienen, wie beispielsweise Vereinbarungen über die Beibehaltung des bisherigen Ortsrechts, der Aufrechterhaltung eines niedrigeren Steuerhebesatzes im Verhältnis zur übrigen Gemeinde, die Freistellung des aufgenommenen Gemeindeteils vom Anschluß- und Benutzungszwang gemeindlicher Einrichtungen. In einem Fall war eine Senkung der Eintrittspreise in das Freibad, sowie wesentlich niedrigere Steuerhebesätze speziell für Einwohner des Ortes, um dessen Eingemeindung es ging, ohne jede zeitliche Beschränkung vereinbart worden, um ein Zusammengehen dieser, mit einer anderen Gemeinde zu verhindern.

aa) Die Zulässigkeit der Vereinbarung von partikularem Ortsrecht

Die Zulässigkeit derartiger Vereinbarungen orientiert sich zunächst an der Frage, inwieweit die Gemeinden befugt sind, partikulares Ortsrecht überhaupt einzuführen.
Bei gemeindlichen Satzungen kann, wie allgemein bei Rechtsnormen, von einem Geltungsbereich in vierfacher

Hinsicht gesprochen werden: Von einem sachlichen, räumlichen, zeitlichen und persönlichen.[26)]
Nach dem Territorialprinzip ergibt sich für den räumlichen Geltungsbereich einer Gemeindesatzung, der aus der Gebietshoheit der Gemeinde, aus der auch die Rechtsetzungshoheit abgeleitet ist, daß er grundsätzlich auf das Gemeindegebiet (Gemeindemarkung) beschränkt ist.

Eine expansive Ausdehnung darüberhinaus ist nur ausnahmsweise möglich, wenn dies gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist.

Wie ist es jedoch im umgekehrten Fall der Beschränkung des Gemeindesatzungsrechts auf Teile des Gemeindegebiets, ist dies zulässig, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

Eine allgemein gesetzliche Ermächtigungsnorm für eine teilörtliche Beschränkung des Ortsrechts gibt es nicht.

Zum Teil ist jedoch in der gesetzlichen Ermächtigung für den Erläß von kommunalen Satzungen ausdrücklich eine partikulare Beschränkung zugelassen, so z.B. nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg für den Anschluß und Benutzungszwang, nach § 5 Abs. 3 Satz 2 des Zweckverbandsgesetzes für Teile des Gebiets des Zweckverbandes und bei Kreisbausatzungen nach § 111 Abs. 4 LBO.[27)]

---

26) vgl. S e e g e r , Partikulares Ortsrecht; Die Verwaltungspraxis, S. 78

27) vgl. § 22 des Zweckverbandsgesetzes v.24.Juli 1963 Gesetzblatt S. 114 - es regelt den Fall, wenn durch Vereinbarung das Satzungsrecht der aufgabenerfüllenden Gemeinde auch für das Gebiet der anderen beteiligten Gemeinde gelten soll.

Aus dem Fehlen einer entsprechenden Generalermächtigung schließt die wohl herrschende Meinung jedoch nicht, daß eine örtliche Beschränkung des Geltungsbereiches einer Satzung, wie im umgekehrten Falle, der Ausdehnung des Satzungsrechts über das Gemeindegebiet hinaus, unzulässig ist.[28)]

Die Ermächtigung, eine Satzung für das ganze Gemeindegebiet zu erlassen, schließt (argumentum a maiore ad minus) die Befugnis ein, sie auf Teile dieses Gebiets zu begrenzen. Das Verbot einer solchen Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs ergibt sich weder aus der Autonomie (Rechtssetzungshoheit) oder der Gebietshoheit der Gemeinde, noch aus dem Rechtscharakter, dem Wesen, der Normqualität, Dem Funktionsbereich oder dem Geltungsgrund einer Satzung.[29)]

Auch Bundes- und Landesrecht kennt bei Gesetzen und Verordnungen räumliche Beschränkungen.[3o)]

Etwas anderes gilt lediglich für die Satzungen, in denen Angelegenheiten geregelt werden, die Kraft Natur der Sache nur für das gesamte Gemeindegebiet gelten können. Dies gilt insbesondere für Pflichtsatzungen, wie beispielsweise die Haushaltssatzung, die Stellensatzung oder die Satzung über öffentliche Bekanntmachungen.

Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit der Beschränkung des Ortsrechts auf Gemeindegebietsteile soll sie die Ausnahme darstellen; regelmäßig erstreckt sich das Ortsrecht auf das gesamte Gemeindegebiet.[31)] Die Zu-

---

28) vgl. S e e g e r , Partikulares Ortsrecht Die Verwaltungspraxis 1966, S. 78 m.w.N.

29) vgl. S e e g e r , aaO, S. 73

3o) z.B. Einzelfallgesetz einer Enteignung

31) zu den gesetzlichen Ausnahmefällen vgl. oben S. 49

lässigkeit einer Ausnahme setzt das Vorliegen einer sachlichen Rechtfertigung voraus. Diese Voraussetzung, nämlich ein in der Sache selbst liegender Grund, ergibt sich letztlich aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichbehandlung aller Gemeindeeinwohner) und steckt zugleich die Grenze für die Zulässigkeit von Teilortsrecht ab.[32)]

Teilortsrecht ist demnach dann nicht zulässig, wenn sich eine solche Regelung als willkürlich oder mißbräuchlich erweist, wenn sich dafür ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund nicht finden läßt.[33)]

Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist jedoch nicht in dem mechanischen Sinne zu verstehen, daß er es verbieten würde, ungleiches nach seiner Eigenart ungleich zu behandeln; doch dürfen nur solche Umstände, die beispielsweise bei der Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen in der Person des Benutzers liegen und damit mit der Benutzung unmittelbar zusammenhängen, berücksichtigt werden.[34)]

Das Differenzierungsverbot besagt, daß gleichgelagerte Tatbestände, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Behandlung erfordern, nicht ohne ausreichenden Grund ungleich behandelt werden dürfen.

Was in Anwendung des Gleichheitssatzes sachgemäß oder sachfremd und damit willkürlich ist, läßt sich nicht ab-

---

32) vgl. S e e g e r , aaO, S. 78
K a t z , Inhaltliche Grenzen von Eingemeindungsverträgen Ba-Wü - VerwBl. 73, S. 82 sowie Bay.VerfGE 13, 27

33) vgl. etwa BVerfGE 32, 346, 36o m.w.N.

34) vgl. BVerfGE 19, 1o1
S e e g e r , aaO, S. 78

strakt und generell feststellen, sondern stets nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachverhalts der geregelt wurde. Für den Erlaß einer Satzung, die nur für einen Teil des Gemeindegebiets Rechtswirksamkeit entfalten oder unterschiedliches Recht festlegen soll, müssen deshalb sachliche Gründe gegeben sein, die sich aus dem Wesen und Zweck des jeweiligen Satzungsinhalts herleiten lassen.[35)]

Für Eingemeindungsverträge kann daher generell festgehalten werden, daß aufgrund des Gleichheitssatzes die regionale, teilgemeindliche Rechtsverschiedenheit mit einer Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse begründet sein muß, um sachlich gerechtfertigt zu sein.[36)]

Daneben muß allerdings bei Eingemeindungen auch partikulares Ortsrecht ohne Vorliegen obiger Voraussetzungen für einen gewissen Übergangszeitraum möglich sein, um eine möglichst reibungslose Überleitung des Ortsrechts zu gewährleisten.

Bei den meisten Eingemeindungen ist es nämlich praktisch nicht durchführbar, das gesamte Ortsrecht mit Inkrafttreten der Eingemeindungsvereinbarungen sofort anzugleichen.

So wird etwa auch in Nr. 3 des Runderlasses des IM Baden-Württemberg zu § 9 ausgeführt, daß das neue Ortsrecht nicht gleichzeitig mit der Gebietsänderung sondern erst nach einer, den Verhältnissen angepaßten Übergangszeit inkrafttreten braucht.[37)]

---

35) vgl. BVerfGE 19, 101
S e e g e r , aaO, S. 78

36) Im übrigen können die zu den Ausnahmen von Anschluß- und Benutzungszwang entwickelten Grundsätze entsprechend angewandt werden.
vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m, Kommentar § 11, Anm. II. Beiden Tatbeständen liegt der gleiche Sinn und Zweck zugrunde.

37) entsprechende Bestimmungen sind etwa für Niedersachsen in den Ausführungsbestimmungen zu § 19 Abs. 1 und 2 GO enthalten.

Die Übergangszeit soll aber danach 6 Monate nicht überschreiten; während ihrer Dauer gilt das bisherige Ortsrecht fort.

Die zeitliche begrenzte Zulässigkeit von Teilortsrecht besagt jedoch nicht, daß die Vertragspartner der Eingemeindungsvereinbarung die Weitergeltung oder Aufhebung des Ortsrechts der eingegliederten Gemeinde in zeitlicher Hinsicht weitgehend nach Zweckmäßigkeits- und kommunalpolitischen Gesichtspunkten regeln könnten.[38)]

Das Ermessen der Gemeinde ist nämlich außer durch den Gleichheitsgrundsatz und dem daraus resultierenden Grundsatz der Einheitlichkeit des in einem Gemeindegebiet geltenden Rechts auch durch den in sämtlichen Gemeindeordnungen seit Ende des 19. Jahrhunderts zum Ausdruck kommenden Gewohnheitssatz, daß für die Überleitung des Ortsrechts 6 Monate nicht überschritten werden sollten, stark eingeschränkt.

Bei der Frage, wann von einer wesentlichen Zeitüberschreitung gesprochen werden kann, ist jedoch zu berücksichtigen, daß die 6-monatige Frist, obwohl sie auch für sämtliche Eingemeindungen gilt, primär für Grenzänderungen und nicht für die Durchführung einer ganzen Gemeindereform gedacht ist. Nach Katz[39)] ist der angemessene Zeitraum aus Gründen der Praktibilität, praktischen Durchführbarkeit sowie aus kommunalpolitischen Erwägungen in der Regel nach maximal 3 Jahren überschritten. Dem kann uneingeschränkt zugestimmt werden.

---

38) vgl. K a t z , aaO, S. 82
a.A. Helmreich / Widtmann, Kommentar z.BayGO, Art. 14 Anm. 4 c

39) K a t z , aaO, S. 82

Daher hatte eine vom IM Baden-Württemberg an die Gemeinden gerichtete Empfehlung mit dem Inhalt, daß für einen Zeitraum bis zu 5 Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung die Aufrechterhaltung der bisherigen Abgabesätze vereinbart werden kann, bedenkliche Konsequenzen.

Als Folge dieser Richtlinie wurde in einer ganzen Anzahl von Eingemeindungsverträgen hinsichtlich der Überleitungen des Ortsrechts lediglich vereinbart, daß das gesamte Ortsrecht spätestens innerhalb von 5 Jahren vereinheitlicht werden muß. In anderen Fällen wurde oft ohne nähere sachliche Begründung den neu eingemeindeten Ortsteilen auf die Dauer von 5 Jahren Abgabenvergünstigungen garantiert (z.B. Garantie der bisher bestehenden Höhe oder Differenz der Hebesätze für die Realsteuern, Nichterhebung der Einwohnersteuer oder Beibehaltung der bisherigen Beitrags- und Gebührensätze).

Solche pauschalen Vereinbarungen sind aber, wie oben ausgeführt wurde, in dieser Allgemeinheit rechtlich sehr bedenklich.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Aufrechterhaltung bzw. Nichtbeseitigung von unterschiedlichem Ortsrecht innerhalb einer Gemeinde nur zulässig ist, wenn für eine solche Regelung ein sachlicher Grund, bezogen auf den Satzungsinhalt, gegeben ist.
Ein solcher Grund liegt auch dann vor, wenn ein angemessener Zeitraum für die Angleichung des Ortsrechts nicht wesentlich überschritten wird.

bb) Die Zulässigkeit der Vereinbarung von unterschiedlichem Steuerrecht

Für das Kommunalabgabenrecht besteht, wie für das Ortsrecht allgemein, grundsätzlich keine Differenzierungsmöglichkeit nach ausschließlich örtlichen Gesichtspunkten. Die Gemeinden sind verpflichtet, den Gleichheitsgrundsatz in ihrem Hoheitsbereich streng zu wahren.[40] Dieser Verpflichtung tragen beispielsweise die Bestimmungen der §§ 21 Abs. 2 GrdStG, 25 Abs. 4 GewStG Rechnung, indem sie die Anwendung ungleicher Hebesätze innerhalb einer Gemeinde untersagen.

Neben den Grundsätzen der Tatbestandsmäßigkeit und der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung, ist der Grundsatz der Gleichheit oder Gleichmäßigkeit der Besteuerung als Bestandteil des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung für die Lösung der hier zu beurteilenden Probleme von entscheidender Bedeutung.[41]

Der Gleichheitsgrundsatz ist dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die steuerliche Differenzierung bzw. Gleichbehandlung nicht finden läßt, d.h. wenn sie als willkürlich bezeichnet werden muß. Zwar stellt diese, seit BVerfGE 1, 4, von der ganz herrschenden Meinung vertretenen Willkürtheorie eine unscharfe Formulierung dar[42], die zumindest teilweise durch richterliche Falldezisionismus ersetzt werden muß, der Sinn des Art. 3 Abs. 1 GG liegt danach jedoch zu einem wesentlichen Teil darin, daß nicht alle tatsächlichen Verschiedenheiten zu einer

---

40) vgl. BVerfGE 21, 54 m.w.N.

41) allgemein zu diesen Grundsätzen K r u s e , Steuerrecht I § 5 II und P a u l i c k, Steuervereinbarungen und Vergleiche im Steuerrecht JUS 1966, 21 ff m.w.N.
BVerfGE 8, 329; 14, 76; 22, 138; 25, 299 (304)

42) vgl. zu dieser Theorie statt aller H a m a n n / L e n z , Kommentar zum GG Art. 3 Anm. 4c

unterschiedlichen rechtlichen Behandlung führen müssen, sondern nur dann, wenn die Verschiedenheit so bedeutsam ist, daß ihre Gleichbehandlung mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise unvereinbar erscheinen würde. [43]

Aus dem Wesen des Kommunalabgabenrechts und aus den tragenden rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesonders des Gleichheitssatzes werden deshalb nach ganz h.M. Vereinbarungen über den künftigen Verzicht auf Abgaben als unzulässig angesehen. Dies betrifft auch die Fälle, in denen sich Gemeinden verpflichtet haben, Abgabenerhöhungen auf einen Teil der Abgabepflichtigen nicht anzuwenden. [44] Weiter ist im Hinblick auf die Zulässigkeit unterschiedlicher Abgabenregelungen zu beachten, daß die, von der höchstrichterlichen Rechtssprechung dem Gesetzgeber eingeräumte weite Gestaltungsfreiheit für die gemeindliche Satzungsautonomie nicht gilt, mit der Folge, daß Regelungen zur Überleitung des Ortsrechts ebenso wie Satzungen nicht gegen das Grundgesetz und die Landesverfassung und auch nicht gegen sonstige bestehende Gesetze und Verordnungen, zu denen nicht nur das Bundes- und Landesrecht, sondern auch das Gewohnheitsrecht gehört, verstoßen. [45] Daher sind der Gestaltungsfreiheit der Gemeinden bei den Eingemeindungsverträgen enge Grenzen gesetzt und Abgabevereinbarungen abgesehen von wenigen gesetzlich geregelten Fällen grundsätzlich unzulässig.

---

43) K r u s e , aaO § 5 II c
BVerfGE 21, 12, 27; 31, 119, 130;

44) BVerwGE 8, 329 ff, Bay VGH, KStZ 1959,216
OVG Münster, KStZ 1964, 58
P a u l i c k , JUS 1966, 21 ff m.w.N.

45) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m ,
Kommentar § 4 Anm. 3 d; für BaWü ausdrücklich
in Nr. 1 S. 2 des 1. RdErl. zu § 9 GO ausgeführt,
weiter BVerWGE 10, 224 ff, BVerfGE 13, 248, 255

Es ist jedoch zu prüfen, ob die Aufrechterhaltung unterschiedlicher Abgabensätze nach der Eingemeindung ausnahmsweise durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist.

Ein solcher Grund könnte gegebenenfalls in dem kommunalpolitischen Ziel der Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden durch Eingemeindungen (Gründe des öffentlichen Wohls gemäß § 8 Abs. 1 GO für Baden-Württemberg) gesehen werden.

Voraussetzung ist jedoch, daß dieses Ziel mit zulässigen Mitteln erreicht und durchgeführt wird. Ein zulässiges Mittel liegt aber dann nicht vor, wenn nach einer Eingemeindung das Ortsrecht ohne besonderen Grund nicht innerhalb einer angemessenen Frist angeglichen wird.

Die Beibehaltung unterschiedlicher Steuersätze läßt sich, wie bereits oben ausgeführt, nur mit tatsächlichen teilörtlichen Unterschieden begründen.

Kommunalpolitische Ziele stellen im Rahmen der gemeindlichen Autonomie aber keine tatsächlichen Unterschiede in den örtlichen Verhältnissen dar.[46] Zwar ist unbestreitbar, daß Vereinbarungen über die Nichtangleichung von niedrigeren Abgabensätzen in der einzugliedernden Gemeinde für die Eingemeindung häufig ihren psychologischen Effekt nicht verfehlten, dieser Effekt, der oft als bloßes Scheinargument (Weg des geringsten Widerstandes) der Bevölkerung angeführt wurde, war in den meisten Fällen jedoch kein geeignetes und folgerichtiges Mittel, die Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft zu erreichen.

---

46) so auch K a t z , aaO S. 84

Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, daß die Überleitung des Ortsrechts nach einer angemessenen Zeit abgeschlossen sein soll und somit dem Ziel der Eingemeindung, die Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft durch die Bildung einer neuen Schicksalsgemeinschaft zu erreichen, was die volle Integrierung der neuen Ortsteile beinhaltet und ohne Zeitaufschub verwirklicht werden soll. So ist eine Vereinbarung, die die Angleichung des Ortsrechts erst nach 5 Jahren und später vorschreibt, allein aus kommunalpolitischen Gründen unzulässig;[47] sonst würde in Fällen, in denen die Rechtsangleichung wesentlich hinausgeschoben wird, der Begriff "Eingemeindung" in Wahrheit auf den Begriff des Zweckverbandes herabgedrückt.[48]

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß es den Gemeinden nicht gestattet war, in Eingliederungsverträgen unterschiedliche Steuersätze auf Dauer oder über einen längeren Zeitraum hinweg zu vereinbaren.[49]

Eine Ausnahme bildet lediglich die Bestimmung des § 3 EinfG RealStG, die aber wegen ihrer engen Voraussetzungen in der Praxis kaum Bedeutung hatte und deshalb hier nicht näher untersucht werden soll.[5o] Im übrigen sind die oben näher ausgeführten Grundsätze auf alle Kommunalsteuern anzuwenden.
Bei einzelnen Steuern (etwa Getränke- oder Einwohnersteuer) kam es vor, daß eine Gemeinde, die eine andere

---

47) vgl. L e i b h o l z / R i n c k , aaO Art. 3 Anm. 24 d und BVerfGE 19, 1o1, 116 ff

48) vgl. BVerfGE 19, 1o1, 116 ff
L e i b h o l z / R i n c k , aaO Art. 3 Anm. 24d
K a t z , aaO, S. 84

49) so auch VG Darmstadt, Urteil v. 25.8.1972
Die Fundstelle BaWü, Heft 21, RdNr. 821

5o) vgl. dazu K ü b l e r / F r ö h n e r ,
Kom.z.KAG BaWü § 9 Anm. 23

Gemeinde eingegliedert hatte eine solche Steuer erhob, die in dem eingegliederten Gemeindeteil bisher nicht erhoben wurde. Auch in diesem Fall gebietet der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung eine rasche Angleichung. Es wäre mit einer, am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht vereinbar und somit willkürlich, wenn über einen längeren Zeitraum hinweg nur für bestimmte Gemeindeteile diese Steuern erhoben würden.

cc) Unterschiedliches Gebührenrecht

Eine besondere Rolle spielten bei Eingemeindungsverträgen, wie eingangs bereits erwähnt, die Festlegung unterschiedlicher Gebührensätze.

Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung (Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben werden. Sie unterscheiden sich von den Steuern insbesondere durch das Merkmal der Gegenleistung und das, in der Rechtsprechung als ein Wesensmerkmal der Gebühr anerkannte Äquivalenzprinzip.[51]
Daneben hat die Gebühr dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung Rechnung zu tragen, der auch auf das Gebührenrecht anzuwenden ist.[52]

DasProblem des partikularen Gebührenrechts wurde weniger im Verwaltungsgebührenrecht aktuell, wo es ein-

---

51) Gebührenrechtliche Ausgestaltung des allgemeinen Verfassungsrechtlichen Grundsatzes zur Verhältnismäßigkeit. Vgl. BVerWG MDR 1969, 25o. BVerwG DVBl. 1967, 577, ESVGH 19, 93 ff, BVerfG NJW 1969, 3o9

52) vgl. K ü b l e r / F r ö h n e r , Komm.z.KAG § 9 Anm. 3

leuchtet, daß es gegen eine am Gleichheitssatz orientierte Betrachtungsweise verstoßen würde, wenn nach einer Eingemeindung für ein und dieselbe Amtshandlung eine unterschiedliche Verwaltungsgebührenerhebung praktiziert würde, sondern vielmehr im örtlichen Benutzungsgebührenrecht.[53)]

§ 1o Abs. 2 Seite 2 der baden-württembergischen Gemeindeordnung bestimmt, daß sämtliche Einwohner berechtigt sind, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach gleichen Grundsätzen zu benutzen. Dies bedeutet, daß die Gebührenbelastung bei gleicher Benutzung der gleichen Einrichtung die gleiche sein muß[54)], mit der Konsequenz, daß innerhalb einer öffentlichen Einrichtung grundsätzlich kein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Benutzungs- und Entgeltregelung für dieselben Leistungen gegeben ist[55)].

Ein sachlicher Grund kann daher immer nur bei mehreren gleichartigen öffentlichen Einrichtungen innerhalb einer Gemeinde gegeben sein.[56)]

Wann nun innerhalb einer Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung oder mehrere öffentliche Einrichtungen vorliegen, läßt sich nicht generell sagen.

---

53) vgl. dazu VG Darmstadt, Urteil v. 25.8.1971
Die Fundstelle, 1971, Heft 21, RdNr. 821

54) BVerwG MDR 1956, 73; OVG Münster,
Deutsche Wohungswirtschaft 1962, 3o9
Hess. VGH ESVGH 9, 4o, 42

55) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m,
Kommentar § 1o Anm. II 5 b
VGH Württ.-Hohenzollern, DöV 1952, 184 ff m.w.N.

56) vgl. S e e g e r , aaO S 79 m.w.N.

Grundsätzlich bilden Einrichtungen derselben Art innerhalb einer Gemeinde, wie beispielsweise die gesamten Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungsanlagen eine einheitliche öffentliche Einrichtung.[57)]

Nur ausnahmsweise sind dann mehrere eigenständige öffentliche Einrichtungen derselben Art anzunehmen, wenn es sich tatsächlich um technisch getrennte bzw. trennbare Einrichtungen handelt.

Neben dem Vorliegen von verschiedenen Einrichtungen erfordert eine unterschiedliche Gebührenregelung, daß die unterschiedliche Höhe der Gebühren durch einen, in etwa gleichen Kostenunterschied (nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen) der verschiedenen selbständigen Einrichtungen begründet ist.[58)]

So erfordert beispielsweise eine unterschiedliche Gebührenregelung bei zwei selbständigen Abwassersystemen, daß im konkreten Fall sich eine solche Regelung unmittelbar aus besonderen sachlichen Gründen rechtfertigt, wie beispielsweise die Bodenverhältnisse, besondere örtliche Lage, Höhe usw.

Aus diesen Gründen ist die in Eingemeindungsverträgen häufig auftauchende unterschiedliche Friedhofsgebührenregelung meist rechtmäßig, da häufig, aufgrund örtlicher Verschiedenheiten und sonstiger Umstände, verschieden hohe Errichtungs- und Unterhaltskosten anfallen. Ebenfalls zulässig war daher die Vereinbarung unterschiedlicher Wasserzinssätze, wenn nach einer oder

---

57) vgl. VGH Württ.Hohenzollern, DöV 1952, 184 ff
PrOVG 94, 39, 46
OVG Münster KStZ 1964, 16o

58) vgl. VGH Kassel ESVGH 9, 4o (42)
S e e g e r , aaO S. 79 m.w.N.

mehreren Eingemeindungen mehrere Wasserversorgungseinrichtungen bestanden und etwa die eingemeindende Gemeinde überwiegend Fremdwasser bezog, während das Wasserleitungsnetz des eingegliederten Gemeindeteils aus eigenen Quellen gespeist wurde, die Wasserbezugskosten also erheblich differierten.

In solchen Fällen war eine Gebührendifferenzierung solange möglich und unter Umständen sogar gemäß Art.3 GG geboten, soweit und solang ein solcher sachlicher Grund vorlag.

Für die Mehrzahl aller Fälle, in denen ein wesentlicher sachlicher Grund nicht vorliegt, ist die Beibehaltung unterschiedlicher Gebührensätze daher nur für einen angemessenen Übergangszeitraum zulässig.

Unzulässig war daher die Zusicherung einer Stadt, den Kurgästen und Kindern bis zu 18 Jahren einer augelösten und eingegliederten Gemeinde auf die Eintrittspreise im Schwimmbad einen Preisnachlaß von 4o % zu geben.[59] Da dieser unterschiedlichen Gebührenregelung nicht Gründe zugrunde liegen, die durch die Grenzänderung und der damit verbundenen Änderung der Verhältnisse für die einzelnen Gemeindeteile und ihrer Einwohner entstanden sind, konnten diese keinen rechtlichen Bestand haben.

Die Bestimmung über ermäßigte Eintrittspreise für Kurgäste und Kinder der nunmehr aufgelösten Gemeinde betraf keine Härten, die durch die Grenzänderung selbst entstanden sind. Die Entfernung und die Verkehrswege zu dem Schwimmbad haben sich durch die Eingemeindung nicht geändert. Die Möglichkeit der Benutzung bestand

---

59) vgl. VG Darmstadt, Urteil vom 25.8.1972, aaO RdNr. 821

daher vor der Eingemeindung in der gleichen Weise wie nach Inkrafttreten des Grenzänderungsvertrages.

dd) Unterschiedliches Beitragsrecht

Für Beiträge, als geldliche Gegenleistung, die demjenigen auferlegt werden, die an der Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung besonders interessiert sind, weil ihnen hieraus besondere wirtschaftliche Vorteile durch die sich daraus ergebende Möglichkeit der Inanspruchnahme geboten werden[60], gilt im wesentlichen dasselbe wie für die Gebühren. Dies bedeutet, daß eine Differenzierung der Beitragshöhe nach örtlichen Kriterien grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn innerhalb einer Gemeinde mehrere selbständige Versorgungsanlagen derselben Art bestehen und außerdem die Errichtung dieser Anlagen einen unterschiedlichen Kostenaufwand verursacht hat.

So waren unterschiedliche Beitragsregelungen rechtmäßig, wenn in einer Gemeinde zwei selbständige Abwasserbeseitigungsanlagen errichtet wurden, deren Gesamtkosten dadurch wesentlich differieren, daß die Kanalisationsleitungen der einen Anlage in felsiger und die der anderen in sandigem Boden verlegt werden mußte.

Diese Grundsätze können jedoch bei solchen Beiträgen keine Anwendung finden, deren Abrechnungsmodus nach den tatsächlichen Kosten jeder einzelnen Anlage erfolgte[61].

---

60) grundsätzlich dazu K ü b l e r / F r ö h n e r, aaO § 1o Anm. 1

61) beispielsweise Straßenerschließungsbeiträge vgl. §§ 127 BBauG

ee) Zusammenfassung

Grundsätzlich war es den Gemeinden gestattet, in Eingemeindungsverträgen Teilortsrecht zu vereinbaren, wenn für eine solche Regelung ein sachlicher Grund gegeben war.

Ein solcher liegt auch dann vor, wenn bei einer Eingemeindung ein angemessener Zeitraum für die Angleichung des Ortsrechts nicht überschritten wird. Ein sachlicher Grund für die Differenzierung muß sich grundsätzlich aus dem Wesen und Zweck des jeweiligen Satzungsinhalts herleiten, und mit der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse begründen lassen.

Für Gemeindesteuern besteht grundsätzlich keine Differenzierungsmöglichkeit nach ausschließlich örtlichen Gesichtspunkten. Die Vereinbarung von partikularem Steuerrecht ist daher lediglich für einen, für die Rechtsangleichung erforderlichen angemessenen Zeitraum zulässig.[62]

Unterschiedliche Beitrags- und Gebührensätze können nach einer Eingemeindung so lange aufrecht erhalten bleiben, wie es sich um die Benutzung von verschiedenen selbständigen öffentlichen Einrichtungen handelt. Eine Differenzierung muß jedoch entweder aus besonderen sachlichen Gründen gerechtfertigt sein oder sie dürfen lediglich Übergangscharakter haben.

c) Folgen der Unwirksamkeit einer Eingemeindungsvereinbarung

Nach allgemeinen Grundsätzen müßte die Unwirksamkeit einer, mit einem rechtlichen Mangel behafteten Abrede

62) nach K a t z , max. 3 Jahre, aaO S. 82

die Nichtigkeit des Gesamtvertrags nach sich ziehen, wenn er ohne sie nicht geschlossen worden wäre.[63]
Ein solches Ergebnis ist aber nur vertretbar, so lange der Gebietsänderungsvertrag noch nicht in die Realität umgesetzt worden ist.
Nach diesem Zeitpunkt ist eine Rückabwicklung nicht mehr oder nur mit großen Schwierigkeiten durchführbar.

Eine angemessene Lösung läßt sich nur erreichen, wenn man die sogenannte Lehre von der Gesellschaft auf falscher Vertragsgrundlage als allgemeinen Rechtsgedanken für das öffentliche Recht fruchtbar zu machen versucht.[64]

Dies könnte allerdings letztlich dazu führen, daß eine Ausgemeindung der, aufgrund der unwirksamen Einzelabrede der Gebietsänderung zustimmenden Gemeinde, vorzunehmen wäre.

Ein solches Ergebnis versuchten in Baden-Württemberg einige Gemeinden dadurch zu erreichen, daß sie sich das Recht auf Ausgemeindung für den Fall der Nichtdurchführung der Zusage einräumen ließen (mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung!).

Bei der Frage der Zulässigkeit einer Ausgemeindung darf jedoch nicht übersehen werden, daß bei Eingemeindungsverträgen der Staat als genehmigende oder bestätigende Instanz beteiligt ist. Es ist die hoheitliche Instanz, die über den Vertragsparteien das letzte Wort spricht.

---

63) vgl. § 139 BGB sowie § 59 Abs. 3 VwVfG

64) so auch A l t e n m ü l l e r , DöV 77, S. 37; zur Lehre allgemein vgl. u.a. H u e c k - Das Recht der OHG § 7
E r m a n n , Personalgesellschaft auf mangelnder Vertragsgrundlage, Münster 1947.
W o l f f / B a c h o f , Lehrbuch § 44 II 3 c, die eine Übernahme der Lehre vom faktischen Vertrag ins öffentliche Recht für geboten halten.

Nachdem sie mit ihrer Bestätigung den Vertrag autoritär bekräftigt hat, kann man den Parteien nicht ohne weiteres das Recht zuerkennen, den Vertrag allein aus eigener Willensentschließung wieder aufzuheben.[65] Vielmehr würde auch der "actus contrarius" der staatlichen Bestätigung bedürfen. Dasselbe wäre wohl auch bei der Ausübung eines Anfechtungsrechtes zu beachten.

Eine Ausgemeindung, vor allem,wenn sie erst nach Jahren erfolgen soll, hätte aber immer schwere Nachteile für das Gemeinwohl zur Folge, da insbesondere infrastrukturell auf eine Verschmelzung gerichtete Maßnahmen ihren Sinn verlören.
Die Genehmigung einer Ausgemeindung durch die Aufsichtsbehörde wird daher regelmäßig aus Gründen des öffentlichen Wohls versagt werden müssen.
Höchst bedenklich war daher die Genehmigung von Eingemeindungsverträgen, in denen das Ausgemeindungsrecht unter der auflösenden Bedingung der Einhaltung bestimmter vertraglicher Verpflichtungen vereinbart wurde.

---

65) vgl. F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1

## IV. Problematik im Hinblick auf das Weiterbestehen von Rechten und Pflichten aus Eingemeindungsverträgen.

### 1. Die Auswirkungen des mit der Eingemeindung verbundenen Untergangs einer Gemeinde auf die vertraglichen Verpflichtungen aus dem Eingemeindungsvertrag

Mit Inkrafttreten der Eingemeindung verliert die alte Gemeinde ihre Rechtspersönlichkeit, d.h. sie geht unter.[1] Dabei gehen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten der untergegangenen Gemeinde auf die aufnehmende Gemeinde über und zwar kraft Gesetzes.

Die neue Gemeinde wird Trägerin aller öffentlichen Rechte (z.B. Gebietshoheit, Forderungen aus rückständigen Steuerschulden usw.) und aller öffentlichrechtlicher Verpflichtungen (z.B. Kreisumlage, Schulverbandsbeiträge usw.).

Daraus wird teilweise in Praxis und Literatur gefolgert, daß die Rechte und Pflichten aus früher erteilten Zusagen infolge Konfusion entfallen, sobald die Rechtspersönlichkeit der neuen Gemeinde entsteht.[2]

---

1) vgl. u.a. K u n z e / S c h m i d / R e h m, § 9, 2d,

2) vgl. K l ü b e r - Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik 1972, S. 71, danach sollen Rechte und Pflichten aus Zusagen rechtlich, nicht jedoch kommunalpolitisch, erlöschen. Ebenso derselbe in DöV 1973, 331; K i e f e r / S c h m i d , Kommentar § 14,2; G a l e t t e / L a u x , aaO § 17 Anm. 2e, die daher den praktischen Wert von Folgevereinbarungen anläßlich von Gebietsänderungen überhaupt in Zweifel ziehen.

Dies hätte zur Folge, daß die in Eingemeindungsverträgen festgelegten Abreden zur bloßen Gefälligkeit, allenfalls noch zur politischen Notwendigkeit herabgestuft werden.

Leugnet man also nach der Eingemeindung die Parteifähigkeit der alten Gemeinde, dann ist nichts erreicht, wenn man, wie Klüber, um dieses unbefriedigende Ergebnis zu korrigieren, einen Treuhänder für die Einhaltung der vertraglichen Abreden sorgen lassen will. Auch ein Treuhänder kann nicht infolge Konfusion erloschene Rechte geltend machen.

Diese Konfusionsthese hat zur Folge, daß man die Bedeutung von Eingemeindungsverträgen in rechtlicher Hinsicht zur Makulatur abwertet.[3)]

Diese Thesen sind jedoch nicht zwingend. Zwar lassen sie sich nicht mit dem Argument widerlegen, daß die Vertragsregelungen zu objektivem Ortsrecht werden, das unabhängig von den Vertragspartnern fortbesteht.

Objektive Rechtsquellen sind Gebietsänderungsverträge nur insoweit, als Rechte und Pflichten Dritter unmittelbar, d.h. ohne die Notwendigkeit einer Transformation geregelt werden.[4)] Regelmäßig werden durch Eingemeindungsverträge jedoch nur subjektive Rechte und Pflichten geschaffen.

---

3) so in der Tat G a l e t t e / L a u x , aaO § 17 Anm. 2a
dagegen insbesondere A l t e n m ü l l e r , aaO S.37

4) vgl. W o l f f / B a c h o f , aaO § 25 X. Die staatliche Genehmigung oder Bestätigung hat auf den Rechtsquellencharakter keinen Einfluß.
Daher unrichtig S u r é n / L o s c h e l d e r, Kommentar S. 23o,
vgl. auch H e n n i c k e , Die Vereinbarung als Verwaltungsrechtsquelle Diss. jur. Münster 1959.

Bei näherer Betrachtung der Konfusionsthese wird jedoch deutlich, daß diese Auffassungen teilweise das Problem, wer bei der Fiktion des Weiterbestehens im Einzelnen mit der Interessenvertretung betraut werden soll, bereits auf der Stufe der Parteifähigkeit zu lösen suchen.[5] Dies ist jedoch die Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit von vertraglichen Abreden bzw. der Vertretungsbefugnis auf die später noch näher einzugehen sein wird.[6]

Aus der Not, das passende Organ zur Wahrnehmung und Durchsetzung der Rechte der untergegangenen Gemeinde zu finden, darf jedoch nicht auf die fehlende Parteifähigkeit geschlossen werden.
Zur Lösung dieses Problems ist daher zunächst nach Regeln und Bestimmungen im Kommunalrecht oder sonstigen öffentlichen Recht zu suchen, die gegebenenfalls einen Hinweis auf eine bestimmte Lösung geben könnten.

Entscheidend für die Annahme der Fiktion des Weiterbestehens der eingegliederten Gemeinde und daher auch der Parteifähigkeit scheint die Regelung in § 9 Abs. I S. 4 GO für Baden-Württemberg zu sein.

Danach muß im Falle der Eingliederung einer Gemeinde die Vereinbarung auch Bestimmungen über die vorläufige Vertretung der Bevölkerung der eingegliederten Gemeinde, durch Gemeinderäte der eingegliederten Gemeinde, im Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde und über eine befristete Vertretung bei Streitigkeiten über die Vereinbarung enthalten.[7]

---

5) so insbesondere auch K i e f e r / S c h m i d, Kommentar zur DGO, § 14 Anm. 2

6) siehe unten, S. 1o2 ff

7) näheres dazu K u n z e / S c h m i d / R e h m § 9 Anm. 3

Diese Regelung setzt denknotwendig die Annahme des Weiterbestehens der Rechte und Pflichten und somit die Fiktion des Weiterbestehens der eingegliederten Gemeinde voraus.

Ein weiteres Indiz für die Fiktion des Fortbestandes untergegangener Gemeinden ist die Tatsache, daß heute allgemein anerkannt ist, daß Gemeinden, insbesondere solche, die zwangsweise eingemeindet wurden, gegen den sie auflösenden Akt ankämpfen können.[8)]

Demgegenüber wird in der Literatur teilweise argumentiert, daß weder die Regelung in § 9 GO und zwar wegen seines Übergangscharakters, noch die Grundsätze der herrschenden Meinung im Hinblick auf Streitigkeiten bei Zwangseingemeindungen, angewandt werden können.[9)] Die letzteren deshalb nicht, weil Streitigkeiten nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Eingemeindung stehen.

Auch wenn man zugeben muß, daß bei Streitigkeiten aus Eingemeindungsverträgen, insbesondere wenn es um die Einhaltung von Finanzierungszusagen geht, dieser zeitliche Zusammenhang häufig fehlt, ist nicht einleuchtend, warum mit dieser Argumentation auf die fehlende Parteifähigkeit geschlossen wird.

Den Literaturmeinungen, die die Parteifähigkeit von eingegliederten Gemeinden leugnen, geht es letztlich

---

8) vgl. StGH für das Deutsche Reich RHZ 126 Anh. S. 14 ff, 134 Anh. S. 12 ff; VerwGH NRW OVGE 14, 372; 26, 27o; OVG Münster, OVGE 5, 46 (56); in jüngster Zeit StGH BaWü Urt.v. 1o.7.1975 Gesch.Reg.22/75 ebenso H o p p e / R e n g e l i n g - Rechtsschutz bei der komm. Gebietsreform 1973, S. 2o1; Bosse, DöV 1976, S.34

9) vgl. insbesondere K l ü b e r , Ziffer 2

nur darum, ein unbefristetes Klagerecht dieser Gemeinden auszuschließen.
Dieses Problem kann jedoch nur durch die Lösung der grundsätzlichen Frage, inwieweit das öffentliche Vertragsrecht und damit sekundär auch die Frage des gerichtlichen Rechtsschutzes mit dem Wesen des kommunalen Selbstverwaltungsprinzips in Einklang zu bringen ist. Diese Frage soll jedoch erst auf der nächsten Stufe, nämlich wenn es um die Bestandskraft von Eingemeindungsverträgen im eigentlichen Sinne geht, d.h. wenn untersucht wird, unter welchen Umständen ein Abrücken vom Vertrag möglich ist,[1o] geklärt werden.

Es ist deshalb nicht möglich, dieses grundsätzliche Problem mit Leugnung der Parteifähigkeit lösen zu wollen.
Dem entspricht auch die ständige Verfassungsrechtssprechung zum Parallelproblem der verfassungsrechtlichen Eingliederungsverträge.[11]

Der ständigen Verfassungsrechtssprchung liegt der stets wiederkehrende Gedanke zugrunde, daß die Verneinung der Parteifähigkeit des untergegangenen Landes die Verweigerung jedes Rechtsschutzes bedeuten würde, was aber dem, dem Grundgesetz zu entnehmenden Grundsatz eines geschlossenen Rechtsschutzsystems widerspricht.
Die Verneinung der Parteifähigkeit von untergegangenen Gemeinden führt aber genau zu dieser Konsequenz. Es

---

1o) siehe Seite 82 ff

11) vgl. BVerfGE 3, S. 267 ff (279);22, 221 ff (234); 34, 217 ff
STGH v. 12. Jan. 1922 L a m m e r s / S i m o n s Bd. 1, S. 366 ff (368); STGH Urt.v.11.12.1929 L a m m e r s / S i m o n s , Bd. II, S.99 (1o5)
so im Ergebnis auch A l t e n m ü l l e r , aaO S.

ist jedoch kein vernünftiger Grund ersichtlich, die von den Verfassungsgerichten im Hinblick auf staatsrechtliche Eingliederungsverträge entwickelten Grundsätze nicht auch auf Eingemeindungsverträge anzuwenden.

Letztlich führte die Leugnung der Parteifähigkeit und somit die Herabsetzung des Eingemeindungsvertrags lediglich zu einer politischen Willensäußerung zu einem unerträglichen Vertrauensmißbrauch gegenüber der Bevölkerung der eingemeindeten Gemeinden. Man bedenke nur, daß eine Eingemeindung sehr häufig nur deshalb in einer bestimmten Form zustande kam, weil die Bürger und Einwohner der alten Gemeinden durch den Eingemeindungsvertrag bestimmte Rechte als gesichert ansahen. Das Argument, daß diese freiwillige Eingemeindung sowieso unter dem Zwang der faktischen Gegebenheiten stand, weil dieser Gemeinde sonst die Zwangseingemeindung drohte, zieht dann nicht, wenn - wie es sehr häufig der Fall war - sich mehrere Gemeinden um den Anschluß gerade an ihre Gemeinde bemühten.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß die Parteifähigkeit einer eingemeindeten Gemeinde mit Wirksamwerden der Eingemeindung als weiterbestehend fingiert werden muß. Zu diesem Schluß zwingt der in § 9 Abs. 1 Satz 4 GO für Baden-Württemberg zum Ausdruck kommende Wille des Gesetzgebers, die Grundsätze, die von der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Zwangseingemeindungen entwickelt wurden, sowie die Rechtssprechung der Verfassungsgerichte, die die Leugnung der Parteifähigkeit als Verstoß gegen das im Grundgesetz verankerte Prinzip eines geschlossenen Rechtsschutzsystems ansehen.

## 2. Die Lösbarkeit von Eingemeindungsvereinbarungen

### a) die Problemstellung

Die Frage nach der Lösbarkeit von Eingemeindungsverträgen ist die der Bestandskraft im eigentlichen Sinne. Hier entscheidet sich, wie und auf welche Weise die Parteien sich von ihrer eingegangenen vertraglichen Bindung lösen können.

Dies ist die Ebene der Weitergeltung und Abwicklung des Vertrages bzw. negativ ausgedrückt, seiner Abänderung und Beendigung.

Die Feststellungen, daß ein Eingemeindungsvertrag nicht gegen Gesetze und Gewohnheitsrechte verstößt, die Vertragsparteien eine Rechtsbindung bezweckten und daß trotz Untergang der alten Gemeinde deren Weiterbestand und damit die Parteifähigkeit fingiert wird, sind wenig wert, wenn die neuen Gemeinden befugt sind, durch einfachen Gemeinderatsbeschluß oder durch Satzungsänderung, wenn eine vertragliche Abrede im Eingemeindungsvertrag Aufnahme in eine Satzung gefunden hat[12)], vom Inhalt des Eingemeindungsvertrages einfach abrücken könnte.

Als zentrales Problem stellt sich daher die Frage, inwieweit speziell im Kommunalrecht dem Grundsatz "pacta sunt servanda" Bedeutung zukommt oder anders gefragt, ob dieser Grundsatz aufgrund des Wesens der kommunalen Selbstverwaltung eine Einschränkung erfahren muß.

---

12) so bspw. die Regelungen über die Einführung der Ortschaftsverfassung oder des unechten Teilortswahlrechts

Kann sich die Gemeinde von der vertraglichen Bindung lösen, wenn ihr dies erforderlich oder auch nur opportun erscheint? Muß sie dies nicht aus Gründen des übergeordneten Gemeinwohls tun können? Es böte sich ein einfacher Weg: aufgrund der umfassenden Kompetenz des neuen Gemeinderates[13] könnte jeder Vertrag durch neuen Gemeinderatsbeschluß vom Tisch gefegt werden.[14]

Das Argument der umfassenden Kompetenz der neugebildeten Gemeinde wurde von Gemeinden stets dann strapaziert, wenn es darum ging, von lästigen Zusagen, insbesondere solchen, die Geldmittel erforderten, loszukommen. Immer wieder hörte man das Argument, die Entscheidungskompetenz des neuen Gemeinderats könne nicht durch Eingemeindungsverträge auf unbegrenzte Dauer gebunden werden.

b) Einzelne Problemfälle der Praxis

Vor kurzem kam eine aufgrund eines Zusammenschlusses entstandene Gemeinde auf die Idee, die im Gebietsänderungsvertrag enthaltene Abrede, daß das neue Rathaus an einer bestimmten Stelle des neuen Gemeindegebiets errichtet wird, durch Gemeinderatsbeschluß abzuändern, der einen anderen Standpunkt des zu errichtenden Rathauses bestimmte.

---

13) vgl. allgemein zur Kompetenz des Gemeinderates K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 24 Anm. I, 4, 5.

14) so in der Tat L ö n i n g , der eine Vereinbarung in einem Eingemeindungsvertrag als nichts weiteres ansieht, als einen Beschluß des Gemeinderats, bestimmte Verhältnisse zukünftig in einer bestimmten Form zu regeln, von dem aber jederzeit durch neuen Beschluß abgewichen werden kann.
PrVerwBl. 29, 661

In einem anderen Fall wurde im Eingemeindungsvertrag vereinbart, daß anstatt des ursprünglich vorgesehenen Baues einer großen Gemeindehalle im Zentralort zwei kleinere und zwar eine im eingemeindeten Teil errichtet werden sollen. Die neue Gemeinde hielt den ursprünglich vorgesehenen Plan des Baues einer großen Halle nachträglich für die bessere Lösung. Darüber sollte deshalb ein Bürgerentscheid stattfinden. Aufsichtsbehörde und Gemeinderat waren sich nicht einig, ob ein Bürgerentscheid, der eine vertragliche Regelung aus dem Eingemeindungsvertrag zum Gegenstand hat, überhaupt zulässig ist.

Beim Zusammenschluß von 5 Gemeinden wurde u.a. vereinbart, daß ein neues Verwaltungszentrum anzustreben ist. Die vorhandenen gemeindeeigenen Verwaltungsgebäude in den bisherigen Gemeinden seien jedoch bis dahin weiter zu verwenden.

Absatz 2 dieser Vereinbarung sah vor, daß in den bisherigen Gemeinden und jetzigen Gemeindeteilen örtliche Bezirksverwaltungen für puplikumsintensive Ämter bestehen bleiben müssen, um eine bürgernahe Verwaltung zu gewährleisten. Nachdem sich im Laufe der Zeit diese Bezirksverwaltungen aufgrund der großen räumlichen Entfernungen zwischen den einzelnen Gemeindeteilen aus organisatorischen Gründen als uneffizient erwiesen, löste man die Bezirksverwaltungen praktisch auf und hielt lediglich sogenannte Antragsstellen aufrecht.

Zum einen sah man den Eingemeindungsvertrag als nicht bindend an, da die Vereinbarung die Organisationshoheit der neuen Gemeinde nicht auf ewige Zeiten binden könne, zum anderen sah man in der vertraglichen Zielsetzung, ein neues Verwaltungszentrum anzustreben, zu-

gleich den Freibrief, die Teilortsverwaltungen aufzulösen.

In einem weiteren Fall ging es um den zukünftigen Namen einer neuzubildenden Gemeinde. In der Zusammenschlußvereinbarung wurde als künftiger Ortsnamen ein Doppelname vereinbart, der sich jeweils aus einem Teil der Namen der bisherigen selbständigen Gemeinden zusammensetzte. Nachdem der Zusammenschluß wirksam erfolgte, wurden Stimmen gegen diesen Ortsnamen laut. Der neue Gemeinderat sah sich deshalb veranlaßt, den neuen Ortsnamen erneut zum Gegenstand eines Gemeinderatsbeschlusses zu machen, bei dem sich nunmehr die Mehrzahl der Gemeinderatsmitglieder für einen anderen Ortsnamen aussprach.

Die dargestellten Fälle können nur einen kleinen Querschnitt durch die in der Praxis aufgetauchte Handhabung darstellen. In Wirklichkeit kann behauptet werden, daß bei einem großen Teil der, durch Eingemeindung oder Zusammenschluß entstandenen Gemeinden, im nachhinein in irgend einer Form, ob bewußt oder unbewußt, vom Inhalt des Eingemeindungsvertrags abgewichen wurde und wohl in Zukunft noch wird.

c) Die Lösung dieser Problematik in der Literatur

Die wohl herrschende Meinung[15] erkennt den Eingemeindungsverträgen grundsätzlich rechtliche Bindungswirkung

---

15) S u r é n / L o s c h e l d e r , Kommentar S.229
K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 8, II,
A l t e n m ü l l e r , DöV 1977, S. 36
K i e f e r / S c h m i d , Kommentar zur DGO § 14, Anm. 1. Anderer Auffassung sind denknotwendig diejenigen, die die rechtliche Verbindlichkeit von Eingemeindungsverträgen an der Parteifähigkeit scheitern lassen. Vgl. insbesondere K l ü b e r , s.Ziff.2

zu, die ihre Grenze in dem, auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz der "clausula rebus sic stantibus" haben soll.[16)]

Soweit ersichtlich, ist bislang jedoch außer der Behauptung, beim Eingemeindungsvertrag handele es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Konsequenz, daß dann auch der hierfür anerkannte Grundsatz der "clausula" Anwendung finden müsse, noch kein Beweis erbracht worden, ja nicht einmal der Versuch unternommen worden, diese Behauptung zu belegen bzw. mit etwas Inhalt auszufüllen.[17)] Die Praxis,vor allem in jüngster Zeit nach Abschluß der Kommunalreform in Baden-Württemberg, hat jedoch die Notwendigkeit gezeigt, allgemein verwaltungsrechtliche Grundsätze auf ihre Anwendbarkeit im Hinblick auf kommunalrechtliche Besonderheiten zu überprüfen.

Wenn es schon nicht gelingt, in Anbetracht der vielschichtigen Vertragsgestaltungen bei Eingemeindungsverträgen ein Patentrezept für alle Fälle zu entwickeln, so soll doch versucht werden, das Spektrum der Möglichkeiten zwischen absoluter Bindungswirkung und jederzeitiger Lösbarkeit durch neuen Ratsbeschluß auf eine geringe Bandbreite einzudämmen.

---

16) allgemein zur Anwendung der clausula im öffentlichen Recht W o l f f / B a c h o f , Lehrbuch I § 44 III d
M e n g e r , Verw.Archiv 1961, 21o
P i e p e r , DVBl. 1967, 16
BVerWG DöV 1956, 41o; 1972, 72
BVerWG 25, 299
E c k e r t , DVBl. 1962, S. 16 m.w.N.

17) auch A l t e n mü l l e r beschränkt sich auf die Feststellung, daß Eingemeindungsverträgen ähnlich wie staatsrechtlichen Eingliederungsverträgen grundsätzlich Bindungswirkung zukommen müsse, aaO S. 35.

d) Die Lösbarkeit von Eingemeindungsvereinbarungen durch einfachen Ratsbeschluß oder Satzungsänderung

Bei der weiteren Untersuchung soll zunächst der Behauptung nachgegangen werden, Eingemeindungsverträge hätten aufgrund der umfassenden Entscheidungskompetenz für den Rat der neugebildeten Gemeinde keine bindende Wirkung.

Geht man davon aus, daß im wesentlichen unbestritten ist, daß es sich bei Eingemeindungsverträgen dem Charakter nach um öffentliche Verträge handelt, so würde die jederzeitige Lösbarkeit durch einfachen Ratsbeschluß zweifellos nicht mit dem, grundsätzlich auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz "pacta sunt servanda", vereinbar sein.[18)]

Es gibt jedoch Rechtsbereiche, in denen nach herrschender Meinung in der Literatur, trotz Anerkennung des Rechtsinstituts des öffentlich-rechtlichen Vertrages, dieses im Ernstfall einem anderen Prinzip weichen muß. Dies ist der Bereich der Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern.

Bei der Lösung der Frage, ob Gemeinden sich jederzeit von Bestimmungen in Eingemeindungsverträgen lösen können, zieht insbesondere auch Altenmüller die Verfassungsrechtssprechung zu staatlichen Gebietsänderungsverträgen heran.[19)]

---

18) Die gebundenen Träger der öffentlichen Verwaltung können sich nur unter bestimmten engen Voraussetzungen von ihren Vertragsverpflichtungen lösen, vgl. § 6o VwVfG

19) vgl. A l t e n m ü l l e r , aaO S. 37

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des früheren Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich es immer wieder als selbstverständlich angesehen, daß spätere Gesetze die Verträge nicht abändern können, sondern im Gegenteil auf ihre Vereinbarkeit mit den früher geschlossenen Verträgen zu überprüfen sind.

So ging das Bundesverfassungsgericht in seinem 1973 gefällten Urteil zum Coburger Eingliederungsvertrag von 1919 stillschweigend davon aus, daß die Vertragsbedingungen eines zwischen zwei Ländern abgeschlossenen Eingliederungsvertrages nicht zur Disposition des späteren Landesgesetzgebers stehen können.[2o)]

Demgegenüber vertritt die wohl herrschende Meinung im Schrifttum die Auffassung, daß verfassungsrechtliche Verträge zwischen Bund und Ländern zumindest für den Bund unter dem Vorbehalt späterer Gesetze stehen.[21)]

Im folgenden soll daher untersucht werden, mit welchen Argumenten die Literatur zur Verbindlichkeit von Staats- und Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern

---

2o) vgl. BVerfGE 34, 217 ff

21) J e l l i n e k , Walter, Revolution und Rechtsverfassung; Bericht über die Zeit vom 9.Nov.1918 bis 31. Dez. 1919 JöR IX 192o, S. 1 ff, S. 71

H a t s c h e k , Julius, Deutsches und Preußisches Staatsrecht I Band, Berlin 1922, S. 15/16

F i c k e r , Hans G., Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich - Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 38. Heft, 1926

G r a w e r t , Rolf - Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum öffentl.Recht, Bd.67, Berlin 1967, S. 125 ff m.w.N.

die These von der jederzeitigen Lösbarkeit vertritt, und ob diese Grundsätze auch Anwendung im Kommunalrecht finden können. Dies wäre, soweit ersichtlich, die einzige Möglichkeit, der Auffassung der Praxis, wonach der neue Gemeinderat sich jederzeit von vertraglichen Bindungen aus Eingemeindungsverträgen lösen könne, Bedeutung zu verschaffen.

Die herrschende Meinung in der Literatur sieht bei Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern den Erlaß eines vertragswidrigen Gesetzes als normalen Beendigungsgrund an wie z.B. die Kündigung oder die vertragliche Aufhebung.

Sie begründet dies mit dem Grundsatz des Gesetzesvorranges (Art. 2o Abs. 3., Art. 28 Abs. 1 GG). Dieser rechtsstaatlich-demokratische Grundsatz beherrsche die bundesstaatliche Gesamtrechtsordnung und nur im Rahmen dieser Ordnung könnten Verwaltungsabkommen gelten. Da jede Art von Verwaltungstätigkeit gesetzesabhängig sei, könnten kompetenzgemäß erlassene Gesetze auch Gemeinschaftsexekutivakte wie Verwaltungsabkommen aufheben.

Der Bund könne ein vertragswidriges Gesetz erlassen, ungeachtet des formell weiterbestehenden Vertrages, denn zumindest innerstaatlich könne der Gesetzgeber nicht gebunden werden, sonst würden die bundesverfassungsrechtlichen Gesetzgebungszuständigkeiten aufgehoben. Deshalb könne der Gesetzgeber innerstaatlich nur politisch, nicht aber auch rechtlich, durch Verwaltungsabkommen beengt sein.

Diese Auffassung ersetzt den Vertrag durch das Vertragsgesetz; sie läßt den Vertrag im Gesetz aufgehen, sei es, daß der Vertrag hierdurch erfüllt und so beendigt oder gegenstandslos wird, sei es, daß das Gesetz den Vertrag konsumiert[22] oder sei es, daß durch die Umsetzung, Transformation, Vollzugsanordnung oder wie man dies auch immer nennen will, das Gesetz - neutral ausgedrückt - an die Stelle des Vertrages tritt.

Wenn das Gesetz oder die Verwaltungsvorschrift, die den Vertrag umsetzen, diejenigen Rechtsnormen sind, die dem Vertragsinhalt Geltung verschaffen und aus dem nunmehr einzig und allein der Geltungsgrund des Vertrages entnommen werden kann, dann kann man erklären, wie das Gesetz den Vertrag aufhebt.

Dann ist es nämlich der Verfassungsgrundsatz vom Vorrang des späteren Gesetzes vor dem früheren bzw. der Satz vom Vorrang des Gesetzes allgemein, der dem Vertrag, d.h, das an seine Stelle getretene Gesetz oder die Verwaltungsvorschrift derogiert.

Zumindest in den Fällen, in denen eine Vereinbarung im Rahmen eines Eingemeindungsvertrages auch in einer Satzung Niederschlag gefunden hat, wie beispielsweise die Vereinbarung über die Einführung der Ortschaftsverfassung oder der unechten Teilortswahl in der Hauptsatzung, ließe sich die Lösung vom Vertrag ebenso mit dem formalen Argument des Vorranges des jüngeren Gesetzes vor dem älteren begründen.[23] Man müßte nur behaupten, die Satzung habe die Vereinbarung im Einge-

---

22) so H a t s c h e k , aaO S. 15/16

23) dasselbe gilt, wenn man der Auffassung L ö n i n g folgt, der die Regelung in einem Eingemeindungsvertrag in rechtlicher Hinsicht lediglich als Beschluß auffaßt, vgl. Ziff. 14

meindungsvertrag ersetzt und die neue, nunmehr beschlossene, hebe die ältere auf.

Diese Lösung ist jedoch keinesfalls zwingend. Zum einen geht es der herrschenden Meinung zur Verbindlichkeit von staatsrechtlichen Verträgen und Abkommen u.a. darum, zu verhindern, daß eine Bindung der Parlamente durch die Exekutive stattfindet.[24)]

Da der Gemeinderat nicht ein Legislativorgan im eigentlichen Sinne ist, sondern vielmehr ein Organ der Verwaltung[25)], ist ein Vergleich staatsrechtlicher Verträge mit Eingemeindungsverträgen unter diesem Gesichtspunkt nicht möglich.

Zum anderen stößt diese herrschende Meinung vor allem in der jüngeren Literatur zunehmend auf Kritik. Die Berufung auf das formale Argument des Vorranges des Gesetzes sei nicht geeignet, diese Problematik zu lösen. Insbesondere Bauer[26)] hat überzeugend die Argumentation der herrschenden Meinung in Frage gestellt. Er hat festgestellt, daß der Vertrag nämlich nicht identisch ist mit dem Vertragsgesetz und auch nicht mit der Vertragsverwaltungsvorschrift, vielmehr sei zu unterscheiden, zwischen dem Rechtsgeschäft Vertrag, das Rechte und Pflichten nur für den Vertragspartner begründet und der Transformation oder Vollzugsanordnung, wodurch der Vertragsinhalt zur allgemein verbindlichen Norm wird. Daraus folgt, daß diesem wesensmäßig verschiedenen Geltungsgrund auch durch einen differenzierenden Aufhebungstatbestand Rechnung zu tragen ist.

---

24) vgl. G r a w e r t , aaO S. 126

25) vgl. G ö n n e n w e i n , Gemeinderecht § 4o m.w.N. K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 24, I BGH NJW 1956, 14o1

26) vgl. B a u e r , Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 149, zugleich Diss.jur. Heidelberg 197o

Hat man nämlich Vertrag und Vertragsnorm in ihren verschiedenen Funktionen erkannt, ergeben sich zwei Fragen, die scharf voneinander zu trennen sind:

- Kann und darf der Gesetzgeber die Vertragsnorm, d.h. das Vertragsgesetz bzw. die Vertragsanordnung beseitigen?

- Wenn er dies kann und darf, wirkt sich das auch auf den Vertrag selbst aus?

Die herrschende Lehre übergeht die erste Frage und kommt deshalb bei der zweiten Frage zwangsläufig zu einer Vorrangautomatik zugunsten des Gesetzes.

Es mag zunächst dahingestellt bleiben, mit welchem Inhalt die Voraussetzungen, unter denen der Gesetzgeber die Vertragsnorm beseitigen kann, ausgefüllt werden.[27)]

Eines steht in jedem Falle fest, nämlich, daß dem Erlaß des neuen Gesetzes eine weitere Stufe dazwischengeschaltet ist. Die Vorrangautomatik des zeitlich späteren Gesetzes vor dem zeitlich früheren Gesetz allein kann eine Lösung vom Vertrag als solchen nicht begründen.

Die herrschende Lehre zur Verbindlichkeit von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen ist daher nicht geeignet die Lösbarkeit von Eingemeindungsverträgen zu begründen.

Dieses Ergebnis findet zumindest mittelbar seine Bestätigung in den Regelungen über die Abschaffung der vertraglich eingeführten Ortschaftsverfassung und des unechten Teilortswahlrechts.[28)]

---

27) B a u e r sieht die Grundsätze der Kündigung aus wichtigem Grund als geeignetes Lösungsinstrument an, aaO, S.81 ff

28) vgl. §§ 25 Abs. 5 und 65 GO

Danach kann die Ortschaftsverfassung und die unechte Teilortswahl, die durch Eingemeindungsvertrag eingeführt worden ist, zwar durch eine Änderung der Hauptsatzung wieder aufgehoben werden, jedoch frühestens zur übernächsten Wahl nach ihrer Einführung. Außerdem bedarf die Abschaffung noch der Zustimmung durch den Ortschaftsrat.

Damit wird deutlich, daß der Landesgesetzgeber von der grundsätzlichen Bindung, der aus Eingemeindungsverträgen verpflichteten Gemeinden, ausgegangen ist. Damit die Gemeindeverfassungen nicht auf Dauer festgeschrieben sind, wollte er hiervon eng begrenzte Ausnahmen zulassen.

Die Bindung an die vertragliche Zusage besteht beispielsweise auch dann, wenn weitere Gebietsänderungsverträge geschlossen werden. Wird die verpflichtete Gemeinde in eine andere Gemeinde aufgenommen, so hat sich diese als Rechtsnachfolgerin daran zu halten.[29)]

Eine durch Eingemeindungsvertrag eingeführte Teilortswahl oder Ortschaftsverfassung kann daher ebensowenig durch Satzungsänderung bzw. neuen Gemeinderatsbeschluß vom Tisch gefegt werden wie eingegangene Investitionsverbindlichkeiten.

Diese von mehreren Gemeinden geübte Praxis ist somit rechtswidrig, da sie gegen den grundsätzlich auch im Kommunalrecht geltenden Grundsatz "pacta sunt servanda" verstoßen.

Damit soll jedoch nicht behauptet werden, daß dieser Grundsatz immer und in allen Fällen Vorrang genießen muß, sondern nur, daß die umfassende Kompetenz des

---

29) siehe Erlaß des IM BaWü vom 23.7.1974 GABl. 1974, S. 730

neuen Gemeinderats allein keine Begründung für ein bedenkenloses Hinweggehen über Vereinbarungen aus Eingemeindungsverträgen sein kann.

Steht nunmehr fest, daß die Gemeinden, bevor sie einen neuen Beschluß fassen oder eine Satzung ändern wollen, die mit dem Inhalt eines Eingemeindungsvertrags in Widerspruch stehen, sich zunächst überlegen müssen, ob dies überhaupt zulässig ist, so stellt sich zwangsläufig die Frage, unter welchen Umständen es denn nun zulässig ist, vom Eingemeindungsvertrag abzurücken.

Unstrittig ist ein Abweichen vom Eingemeindungsvertrag möglich, wenn es unmöglich geworden ist den Vertrag zu erfüllen.[3o)] Die Fortdauer der unerfüllbar gewordenen Leistungspflicht als leere Formalität wäre sinnlos. Der Fall der Unmöglichkeit kam in der Praxis jedoch kaum vor und soll auch nicht Gegenstand der weiteren Ausführungen sein. Viel häufiger kam es vor, daß sich die tatsächlichen Umstände seit Abschluß des Eingemeindungsvertrages geändert haben.

Ein typisches Beispiel ist, daß erhoffte Staatszuschüsse und Förderungsbeiträge nicht gewährt wurden, obwohl im Zeitpunkt des Abschlusses des Eingemeindungsvertrages, in dem auch Investitionszusagen enthalten waren, mit der Gewährung durchaus gerechnet werden konnte.

Häufig war es auch nur ein gesellschaftlicher Strukturwandel der nicht vorhergesehen wurde und nunmehr zu einem Umdenken veranlaßt. In diesem Zusammenhang seien insbesondere die Zusagen der Errichtung von Kindergärten genannt, da nunmehr geburtenschwache

---

3o) vgl. E c k e r t , Leistungsstörungen in verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen DVBl. 1962, S. 16

Jahrgänge das Angebot bereits vorhandener Kindergartenplätze nicht mehr ausfüllen.

Eine Tendenzwende ist teilweise auch in der Beliebtheit von Hallenbädern eingetreten. Bestand beispielsweise damals ein echtes Bedürfnis nach einem weiteren Hallenbad, so kommt es heute öfters vor, daß in einer Gemeinde nicht einmal mehr das bereits bestehende voll ausgelastet ist.

Als uneffizient erwiesen sich im Laufe der Zeit auch Zusagen organisatorischer Art.
Es waren somit insbesondere auch Fehleinschätzungen der künftigen Entwicklungen finanzieller oder soziologischer Art, die nunmehr Schwierigkeiten bereiten.

Wäre eine bestimmte Entscheidung damals nicht Gegenstand einer Eingemeindungsvereinbarung geworden, so wäre die Gemeinde zweifellos verpflichtet, die alte Entscheidung zu überdenken und den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Da aber öffentlich-rechtliche Verträge grundsätzlich bindend sind und sich gezeigt hat, daß ein einfaches Abrücken vom Eingemeindungsvertrag dem widersprechen würde, ist nach einer praktikablen Lösung zu suchen, die einerseits dem öffentlich-rechtlichen Vertrag, andererseits aber auch der Entscheidungskompetenz des neuen Gemeinderats in ausreichendem Maße Rechnung trägt.

Die wohl herrschende Meinung[31] versucht diesen Ausgleich mit der "clausula" zu erreichen. Es soll daher

---

31) vgl. A l t e n m ü l l e r , DöV 1977, S.38
W o l f f / B a c h o f , aaO § 44 III d, m.w.N.

zunächst untersucht werden, ob die "clausula" das geeignete Instrument darstellt, kommunalrechtliche Probleme dieser Art zu lösen.

e) Die "clausula" als Lösungstatbestand

Da in den weiteren Ausführungen Stellung bezogen werden muß, wie sich die Annahme, daß Eingemeindungsverträge neben dem Eintritt der Unmöglichkeit oder sonstiger anerkannter Leistungshindernisse, nur bei Vorliegen des "clausula" Tatbestandes aufgelöst bzw. angepaßt werden können auf das Wesen des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens auswirkt, ist eine ausführliche Darstellung dieser Lehre, insbesondere im Hinblick auf ihre Bedeutung im öffentlichen Recht unumgänglich.

aa) Die Entwicklung der Lehre

Die Entwicklung der Lehre der "clausula" hatte seine Ursache in der unvollständigen Regelung im BGB. Das BGB berücksichtigt aus der großen Zahl der möglichen Leistungshindernisse allein die Unmöglichkeit der Leistungen.[32] Indessen stellte sich schon bald nach Inkrafttreten des BGB heraus, daß es auch jenseits der eigentlichen Unmöglichkeit zahlreiche Fälle gibt, in denen dem Schuldner die Leistung derart erschwert worden ist, daß ihm ihre Erbringung nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann.

Für diese Fälle einer ausnahmsweise befreienden Lösung infolge Leistungserschwerung bürgerte sich sehr schnell der Begriff der Geschäftsgrundlage ein. Unter den verschiedenen Wurzeln der Lehre vom Wegfall der Geschäftsgrundlage kommt besondere Bedeutung der Lehre von der "clausula rebus sic stantibus" des älteren Gemeinen Rechts zu, nach der bestimmte, nachträglich und von

---

32) vgl. §§ 275 ff BGB

allen Parteien nicht vorausgesehene Veränderungen, der für den Vertragsschluß maßgeblichen Umstände, eine Auflösung des Vertrages, namentlich durch Rücktritt der benachteiligten Partei, rechtfertigen sollte.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts war indessen die clausula-Lehre wegen der mit ihr vermeintlich verbundenen Gefahren für die Verkehrssicherheit immer mehr zurückgedrängt und zuletzt ganz aufgegeben worden.

Die grundlegenden Veränderungen aller Verhältnisse durch den ersten Weltkrieg, durch die Revolution von 1918 und durch die bald darauf einsetzende katastrophale Geldentwertung zwang das Reichsgericht dann doch sehr bald zu einer Revision seiner Auffassung durch die Anerkennung der "clausula rebus sic stantibus" in dem Gewande der sogenannten wirtschaftlichen Unmöglichkeit. Aufgrund dieser Entwicklung erfaßte die clausula-Lehre in erster Linie diejenigen Fälle, in denen durch eine nachträgliche Veränderung der Verhältnisse einer Partei die Erbringung der Leistung übermäßig erschwert wurde. Ob diese Partei die Veränderung voraussehen konnte, spielte hingegen keine Rolle. Entscheidend sollte vielmehr allein die tatsächliche, objektive Veränderung der Verhältnisse sein. Neben dieser objektiven Theorie entwickelte sich von vornherein auch eine subjektive Theorie der Geschäftsgrundlage, die vor allem im Zivilrecht heute noch eine mitbestimmende Rolle spielt und letztlich auf Winscheids Lehre von der "Voraussetzung" zurückgeht.[34)]

---

34) W i n s c h e i d , Die Lehre des Römischen Rechts von der Voraussetzung, 2. Ex. Düsseldorf 1850
L a r e n z , Geschäftsgrundlage und Vertragserfüllung, 3. Aufl. München/Berlin 1951

Diese Lehre, die sich zunächst nicht duchzusetzen vermochte, wurde wenig verändert von Oertmann aufgegriffen und zur Lehre vom Wegfall der Geschäftsgrundlage weiterentwickelt.[35] Auf Oertmann geht auch die erste, weithin akzeptierte Definition der Geschäftsgrundlage zurück, als "die bei Geschäftsabschluß zutage tretende und vom etwaigen Vertragspartner in ihrer Bedeutsamkeit erkannte und nicht beanstandete Vorstellung eines Beteiligten oder die gemeinsamen Vorstellungen der mehreren Beteiligten vom Sein oder Eintritt gewisser Umstände, auf deren Grundlage sich der Geschäftswille aufbaut".[36] Seine Definition wurde auch vom Reichsgericht übernommen.[37]

Die "clausula"-Lehre und die Lehre von der wirtschaftlichen Unmöglichkeit traten daher in den Folgezeit in d Rechtssprechung etwas in den Hintergrund. Selbst nach dem zweiten Weltkrieg haben die Gerichte immer wieder ein verborgenes Bekenntnis zur subjektiven Theorie Oertmanns abgelegt.

bb) Der Inhalt der "clausula" im öffentlichen Recht

Die besondere, im öffentlichen Recht wurzelnde Eigenart des Vertrages, macht sich vor allem in seiner Rechtsbeständigkeit geltend, die von der des privatrechtlichen Vertrages abweichen muß.[38]

---

35) O e r t m a n n , Die Geschäftsgrundlage, ein neuer Rechtsbegriff, Leipzig/Erlangen 1921

36) O e r t m a n n , aaO S. 37

37) vgl. RGZ 1o3, 328 (332); 168, 121 (126 ff)

38) vgl. F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1

Bei der Bemessung der Rechtsbeständigkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen ist immer dem an ihnen beteiligten öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen.[39] Die zweiseitige Bindung verleiht dem Vertrag eine Starrheit, die bei wesentlicher Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse die Anpassung an die neue Lage erschweren kann. Dann tritt die Vertragsbindung in Widerspruch mit dem öffentlichen Interesse. Das Rechtsinstitut, das diesen Wertkonflikt lösen soll, ist die "clausula", die im bürgerlichen Recht und Völkerrecht seit langem anerkannt ist und nunmehr auch im öffentlichen Recht zur Anwendung kommt.

Die Gültigkeit des "clausula"-Rechtsgedankens im öffentlichen Recht ist heute allgemein anerkannt. Er ist ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechtes und gilt für öffentlich-rechtliche Verträge.[40] Die Kodifikation im Verwaltungsverfahrensgesetz ist im wesentlichen der Niederschlag der herrschenden Meinung in der Literatur und Rechtssprechung.[41]

Über den Inhalt herrscht jedoch Streit. Nach der subjektiv-objektiven Theorie, die der rein objektiven Theorie gegenübersteht, kann die Bezugnahme auf die "clausula" nicht die Geltendmachung eines veränderten öffentlichen Interesses, d.h. die Berufung auf die

---

39) vgl. Forsthoff, Lehrbuch § 14,1
Wolff/Bachof, Lehrbuch Bd.I, § 44 III
Eckert, DVBl. 1962, S. 11 ff (16)

40) vgl. u.a. BVerfGE 34,215
Papperma nn, DVBl. 1973, 308
Krämer, JZ 1973, 365

41) vgl. Stelkons/Bonk/Leonhardt, Kommentar z.VwVfG, § 60 Anm. IV m.w.N.

inhaltliche Unrichtigkeit und Unzweckmäßigkeit des Vertrages allein bedeuten; die "clausula" ist danach ein Rechtsbehelf zur Korrektur eines der subjektiven Parteiwillkür unterstellten Vertrages.

Sie ist nur anzuwenden, wenn sich für die Vertragsparteien eine - an den ursprünglichen Vorstellungen beider gemessen - abweichende Lage ergeben hat.[42)]

Nach der objektiven Theorie führt eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse zur Anwendung der "clausula", wenn eine Vertragspartei im öffentlichen Interesse gezwungen ist, die eingegangene Verpflichtung einseitig und gegen den Willen des Kontrahenten zu beseitigen, um die Handlungsfreiheit zurückzugewinnen; auf die Vorstellung der Parteien bei Abschluß des Vertrages kommt es nicht an.

Die objektive Theorie führt in vielen Fällen zur Lösung vom Vertragsband, in denen nach der subjektiv-objektiven Theorie die Starrheit der zweiseitigen Bindung nicht überwunden werden könnte, weil nach der Vorstellung beiden Parteien die veränderten Umstände, wären sie bei Vertragsschluß in Betracht gezogen worden, den Vertrag nicht hätten beeinflussen können.[44)]

Die objektive Theorie berücksichtigt das Allgemeininteresse, die subjektiv-objektive Theorie in erster

---

42) vgl. PrOVG 84, 3o1
BVerWGE DöV 1956, 41o; 1962, 72
M e n g e r , Verwaltungsarchiv 1961, S. 21o
P i e p e r , DVBl. 1967, S. 16
W o l f f / B a c h o f , § 44 III

43) BVerwG DöV 1956, S. 41o ff
B a r o c k a , Verw.Archiv Bd. 51, S. 18 ff
F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1

44) vgl. E c k e r t , aaO S. 16

Linie das Interesse beider Parteien am Bestehenbleiben des Vertrages.

Ohne den Streit in diesem Rahmen mit letzter Konsequenz lösen zu müssen, dürfte im Verwaltungsrecht in erster Linie die objektive Theorie brauchbar sein.
Die Abwägung zwischen der Rechtssicherheit, die der Satz "pacta sunt servanda" gewährleistet und der Zweckmäßigkeit, ergibt im Verwaltungsrecht häufig ein Übergewicht der letzteren.[45)]

Die Aufgabe der Verwaltungstätigkeit besteht nämlich in erster Linie nicht darin, Rechtsgewißheit zu verschaffen, sondern einen dem Staat nützlichen Erfolg innerhalb der Schranken des Rechts zu erreichen.[46)]
Im Verwaltungsrecht soll sich das Parteiinteresse nicht über das öffentliche Interesse hinwegsetzen.

Die Entscheidung des Wertkonflikts zwischen Rechtssicherheit und der Zweckmäßigkeit einer Lösung des Vertrags aus Gründen des Allgemeininteresses, muß in der Regel in jedem Einzelfall neu getroffen werden.
In einem sind sich die meisten Auffassungen einig: Liegen Verhältnisse vor, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, so ist weitere Voraussetzung für die Auflösung des Vertrages, daß es sich um eine so wesentliche Änderung handelt, daß einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen Regelung nicht zuzumuten ist.[47)]

---

45) vgl. E c k e r t , aaO S. 16
F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1
A p e l t , Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Aalen 1964

46) E c k e r t , aaO S. 16
F l e i n e r , Einzelrecht und öffentliches Interesse; Tübingen 1925

47) vgl. S t e l k o n s / B o n k / L e o n h a r d Komm. z.VwVfG § 6o, IV 1

Der Grundsatz der Vertragstreue darf auch im öffentlichen Recht nur ausnahmsweise durchbrochen werden, wenn dies notwendig ist um untragbare, mit Recht und Gerechtigkeit unvereinbare Ergebnisse im öffentlichen Interesse zu vermeiden, wenn also dem Schuldner das Festhalten am Vertrag mit dem bisherigen Inhalt keinesfalls mehr zugemutet werden kann.

Unwesentliche, die Opfergrenze nicht überschreitende Änderungen, müssen außer Betracht bleiben. Auch vorausgesehene, von den Vertragsparteien in Erwägung gezogene Änderungen begründen in der Regel keine Unzumutbarkeit und damit die Lösung bzw. Anpassung des Vertrages.[48)]

Gleiches gilt grundsätzlich auch für voraussehbare Entwicklungen, wobei hier jedoch auch auf den Einzelfall abgestellt werden muß.[49)]

Eine bloße nachträgliche Veränderung der Vor- und Nachteile insbesondere auch finanzieller Natur, reichen in der Regel ebenfalls nicht aus.[5o)]

Damit wird deutlich, daß dann, wenn man den Tatbestand der "clausula" mit dem eben angeführten Inhalt zugrundelegt, der Vertrag fast immer - und nicht nur im Grundsätzlichen, der Idee nach, verbindlich ist.

Zwar beruht der Tatbestand der "clausula" im Grunde auf dem Gedanken der Interessen- und Güterabwägung.

---

48) BVerwGE 25, 299 (3o3), BVerfG DöV 1977, S.6o BGHZ 2, 188; BGH NJW 1958, 1772, NJW 1959, 22o3; KG JR 197o, S. 28, für Anbauverträge

49) vgl. BGHZ 2, 188

5o) vgl. F o r s t h o f f , Lehrbuch § 14,1

Bei dieser Abwägung geht es jedoch stets um einen extremen Fall, bei dem es sehr häufig gar nichts mehr abzuwägen gibt, weshalb die Berechtigung einer außerordentlichen Lösung vom Vertrag in solchen Fällen von den wenigsten bestritten wird.

cc) Auswirkungen auf die Verbindlichkeit typischer Eingemeindungsvereinbarungen

Wendet man die "clausula" mit diesem Inhalt auf die Fälle an, wie sie im Zusammenhang mit Eingemeindungsverträgen auftraten[51], so wird deutlich, daß ein Abweichen von den Festsetzungen des Eingemeindungsvertrages in den seltensten Fällen möglich ist.

Bei Finanzierungs- bzw. Investitionszusagen wäre eine Lösung vom Vertrag oder seine Anpassung nur dann möglich, wenn deren Durchführung praktisch zur finanziellen Handlungsunfähigkeit der Gemeinde führt, mindestens jedoch die Gemeinde dazu zwingt, auf die Durchführung wichtigerer Vorhaben zu verzichten.

Dann müßte das an der Durchführung des Vertrages bestehende subjektive Interesse der aufgelösten Gemeinde bzw. deren Einwohner, dem öffentlichen Interesse, nämlich dem Interesse einer geordneten Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde weichen.

In allen anderen Fällen, in denen Veränderungen, gleich welcher Art, zu wirtschaftlichen oder finanziellen Unannehmlichkeiten führten, wäre ein Abrücken von der Vertragsverpflichtung bzw. eine Anpassung des Vertrages nicht möglich.

---

51) vgl. Seite 83 oben

Auch bei subjektiver Betrachtungsweise im Rahmen des "clausula"-Tatbestandes wäre insbesondere in den Fällen des Ausbleibens von Staatszuschüssen eine Abweichung von der Eingemeindungsvereinbarung nicht möglich.

In den meisten Fällen gingen die Vertragsschließenden beim Abschluß davon aus, daß die zugesicherte Investiti von Staatszuschüssen mitfinanziert werden sollte. Da der Zuschuß im Zeitpunkt des Vertragsschlusses in den wenigsten Fällen verbindlich zugesagt war, mußte zumindest mit einer sich ändernden staatlichen Bezuschußungspraxis gerechnet werden. Eine Änderung dieser Praxis liegt daher nicht im Bereich des Außergewöhnlichen, was den "clausula"-Tatbestand ausfüllen könnte.

Auch stellt die ausgangs erwähnte Tendenzwende der Beliebtheit von Hallenbädern allein kaum einen Aufhebungsgrund dar.

Bei Vereinbarungen organisatorischer Art[52)] wäre der "clausula"-Tatbestand nur dann erfüllt, wenn die Einführung bzw. Aufrechterhaltung einer bestimmten Organisationsstruktur zu empfindlichen Störungen des verwaltungsmäßigen Geschäftsablaufs führen würde. Gewisse, organisatorisch bedingte Unannehmlichkeiten reichen sicher nicht aus.

Ohne in diesem Rahmen zu allen einzelnen Fällen Stellung beziehen zu können, steht fest, daß zu einem großen Teil die eingetretenen Veränderungen den "clausu Tatbestand nicht erfüllen, insbesondere dann, wenn sich die zugesicherten Vorhaben nur als kommunalpolitisch nicht wünschenswert oder unwirtschaftlich darstellten.

---

52) vgl. bspw. S.84 oben

dd) Auswirkungen dieses Lösungstatbestandes auf das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung

Die Entwicklung des deutschen Gemeinderechts ist dadurch gekennzeichnet, daß die Gemeinde auf ihrem Gebiet nicht nur einzelne Sonderaufgaben auf bestimmten und begrenzten Verwaltungsgebieten durchzuführen haben, sondern grundsätzlich alle Aufgaben an sich ziehen können, die geeignet sind, die Wohlfahrt der Bürger zu heben und zu fördern.

Es herrscht das Prinzip der Allzuständigkeit auch "Kompetenz" genannt, mit der Vermutung, daß die Gemeinden für die Erfüllung aller örtlich anfallender und für eine örtliche Erledigung geeigneter öffentlicher Verwaltungsaufgaben zuständig ist.[53]

Dieser Grundsatz ist einer der wichtigsten Fundamente der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Der Aufgaben- und Wirkungskreis der Gemeinden in Baden-Württemberg ist in § 1 Abs. 2 GO nur programmatisch umschrieben.

Durch diese allgemeine Festlegung des Objekts und des Zwecks der kommunalen Betätigung sollen Begriff und Wesen der Gemeinde verdeutlicht werden.
Sämtliches Handeln der Gemeinde muß jedoch von dem Gedanken der Förderung des öffentlichen Wohls ihrer Einwohner getragen sein.

Eine besondere Ausprägung hat dieser Gedanken in der Verpflichtung der Gemeinden zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung gefunden.[54]

---

53) vgl. Kunze / Schmid / Rehm, Kommentar § 24, I, 4

54) vgl. § 77 GO

Danach ist die Gemeindewirtschaft so zu führen, daß die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde gesichert ist. Die Gemeinde hat wirtschaftlich und sparsam zu verwalten, ihre Finanzen gesund zu erhalten und auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabenpflichtigen Rücksicht zu nehmen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit war schon in der DGO enthalten und gründete auf die Feststellung, daß die Gemeinden ihr Vermögen und ihre Einkünfte als Treuhänder der Gemeinschaft gewissenhaft zu verwalten haben.[55)]

Die allgemeine Grundsatzbestimmung der GO für Baden-Württemberg geht noch weiter; sie erstreckt sich auf den Gesamtbereich der Verwaltung und ihrer Führung in jedem Stadium der Planung und des Vollzugs.[56)] Sie bezieht sich sowohl auf die sachliche Seite des Aufbaus der Verwaltung als auch auf die gesamte Vermögensverwaltung und Haushaltswirtschaft. Weiter schließt sie die bisherige Verpflichtung in sich, die durch den Haushaltsplan bereitgestellten Mittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch zu nehmen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit will andererseits nicht dem Fortschritt und der Erfüllung der Aufgaben im Wege stehen, sondern die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung fördern, jedoch Ausgaben, die ihrem Zweck nach nicht Gemeindeaufgaben dienen, sowie insbesondere überflüssige und übertriebene Aufwendungen, unterbinden.

---

55) vgl. §§ 7, 89 DGO

56) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 77, II

Damit wird nun auch das hier zu entscheidende Problem deutlich. Wie ist zu verfahren, wenn Veränderungen, gleich welcher Art, die aber in ihrer Intensität nach allgemeinen Grundsätzen den Tatbestand der "clausula" noch nicht ausfüllen, mit den eben dargestellten Grundsätzen nicht in Einklang zu bringen sind, wenn sich also beispielsweise ein versprochenes Vorhaben im nachhinein als reiner Luxus darstellt?

Die vertragliche Bindung an Zusagen in Eingemeindungsverträgen bis zur Grenze des "clausula"-Tatbestandes ist auch unter einem anderen Gesichtspunkt problematisch.

Es ist allgemein anerkannt, daß eine wirkungsvolle bürgerschaftliche Verwaltung stets eine Anpassungsfähigkeit an die stets wechselnden Notwendigkeiten des sozialen Lebens voraussetzt, sowie die Möglichkeit alle auftretenden Probleme neu zu lösen.[57)]

Der so verstandene Funktionsmechanismus kommunaler Selbstverwaltung hat vor allem in der Vergangenheit bewiesen, daß er den Wandlungen, denen das technisch-industrielle Zeitalter die gesamte öffentliche Verwaltung unterworfen hat, besser gerecht wurde als der Staat. So waren es die Gemeinden, die den gefährdeten Existenzbedingungen des Einzelnen zuerst wirksam Hilfe geleistet haben, noch ehe der Staat zum Leistungsstaat geworden war und noch lange bevor er Organisationsformen zu ihrer Bewältigung zur Verfügung gestellt hatte.[58)]

---

57) vgl. u.a. K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 2 Anm. I, 2

58) vgl. G ö n n e n w e i n - Gemeinderecht § 13 oben, S. 65

Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge haben die Gemeinden die richtige Ordnung geschaffen, die sie grundsätzlich zur Wahrnehmung dieser Funktion prädestinierte [59].

Die Gemeinde handelt rasch, weil sie den Dingen näher steht. So faßt die leistende und verwaltende Gemeinde alle ihr in die Hand gegebenen obrigkeitlichen und privatrechtlichen Mittel zusammen und wendet sie unbeschadet ihrer rechtlichen Herkunft und Zweckbestimmung zum Wohle ihrer Bürger und Einwohner an[60].

Diese virtuelle Kompetenz wird gestört, wenn ein Abrücken von vertraglichen Verpflichtungen aus Eingemeindungsverträgen nur bei Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen, die nach allgemeinen Grundsätzen den Tatbestand der "clausula" ausmachen, möglich wäre.

Es liegt auf der Hand, daß die Gemeinden sich mit dem Abschluß eines Eingemeindungsvertrages und dabei gemachten Zusagen enge Fesseln auferlegt hätten, wäre ein Abrücken von diesen Verpflichtungen nur bei Vorliegen des "clausula"-Tatbestandes möglich. Ihre normale Gestaltungsbefugnis, ja Gestaltungspflicht, die ihr nach der Gemeindeordnung zukommt, könnte sie nicht mehr in ausreichendem Maße wahrnehmen.

Praktisch räumt man damit dem Satz "pacta sunt servanda" einen absoluten Vorrang gegenüber der, dem neuen Gemeinderat zukommenden Entscheidungskompetenz ein.

---

59) F o r s t h o f f - Die Daseinsvorsorge und die Kommunen Köln Marienburg, 1958, S. 24

60) Auf diese Seite des Verwaltungshandelns verweist bes. eindringlich Köttgen.
Göttinger rechtswissenschaftl. Studien Bd. 39
Göttingen 1961, S. 25 ff

Dafür bedürfte es jedoch des Beweises, daß Handlungen der Gemeinde nach § 9 GO nicht stets unter dem Vorbehalt der Einhaltung der Grundprinzipien des Selbstverwaltungsgedankens und somit auch des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen.
Nach allem, was zum Inhalt und Zweck des Gedankens der kommunalen Selbstverwaltung und seinem wesentlichen Grundprinzipien ausgeführt wurde, läßt sich ein solcher Beweis mit guten Argumenten kaum erbringen[61].

Es ist deshalb ein Lösungstatbestand zu suchen, der zum einen dem Satz "pacta sunt servanda", zum anderen den oben dargestellten Grundsätzen in ausreichendem Ausmaß Rechnung trägt.
Zumindest im Hinblick auf die Letzteren führt die "clausula" sehr häufig zu unbefriedigenden Ergebnissen.

### f) Der für Eingemeindungsverträge erforderliche Lösungstatbestand

Der Lösungstatbestand für Vereinbarungen aus Eingemeindungsverträgen kann nur im Ergebnis einer Interessen- und Güterabwägung liegen. Zwar beruht auch der Tatbestand der "clausula" im Grunde auf dem Gedanken der Interessen- und Güterabwägung, derartige Abwägungen sind jedoch stets Abwägungen in einem extremen Fall.

---

61) In der Literatur wird zwar häufig vertreten, die Entscheidungsfreiheit der neuen Gemeindeorgane dürfe nicht unvertretbar eingeschränkt werden, welche Kriterien dabei maßgebend sein sollen, ist jedoch selten erkennbar. So bspw. bei K u n z e / S c h m i d R e h m, aaO § 9 Anm. I, 2g S u r é n / L o s c h e l d e r , aaO. S. 229

Hier gilt es jedoch ein Lösungsrecht aufzuzeigen, das gegebenenfalls neben dem Lösungstatbestand der "clausula" nur insofern außerordentlich ist, als es vertraglich nicht vereinbart war und immer zur Verfügung steht und nicht nur in einem extremen Ausnahmefall.

Die Interessenabwägung, die hier erforderlich ist, verlangt einen flexiblen und elastischeren, dabei aber doch bestimmten und sicheren Ausgleich der widerstreitenden Interessen. Dieser Ausgleich darf einerseits nicht dazu führen, daß die Lösung von der vertraglichen Verpflichtung stets dann erfolgen kann, wenn es den Gemeinden opportun scheint, zum anderen auch nicht zu einer starren Bindung der gemeinderätlichen Entscheidungskompetenzen.

Während der "clausula"-Tatbestand das subjektive Interesse am Vertrag dem objektiven nur weichen läßt, wenn damit unzumutbare Ergebnisse erreicht werden, muß für den, im Kommunalrecht geltenden Tatbestand eine Verschiebung zugunsten des öffentlichen Interesses vorgenommen werden. Bei der Abwägung des subjektiven Interesses der Einwohner der früher selbständigen Gemeinde und jetzigen Gemeindeteils an der Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen mit dem öffentlichen Interesse ist speziell bei Eingemeindungsverträgen eine Besonderheit zu berücksichtigen, die grundsätzlich ein Zurückdrängen dieser subjektiven Interessen rechtfertigen muß. Mit dem Wirksamwerden der Eingemeindung wurden die Einwohner und Bürger der alten Gemeinde nämlich zu solchen der neuen Gemeinde. Damit muß für sie die Wahrung der öffentlichen Interessen, ebenso wie die Wahrung ihrer subjektiven Interessen, ein Anliegen sein.

Das Wesen der Eigenverantwortlichkeit kann nicht allein mit Hilfe juristischer Denkkategorien ausgeschöpft werden[62]. Ein starkes ethisches Moment liegt in ihr beschlossen, was zurückzuführen ist auf die Ideenwelt des Freiherrn von Stein[63].
Danach sind Bürgersinn, Bereitwilligkeit und Verantwortung für das Gemeindewohl auf sich zu nehmen, die großen außerjuristischen Voraussetzungen einer funktionierenden Selbstverwaltung.

Zugegebenermaßen nützt die Behauptung allein, daß der Lösungstatbestand bei Eingemeindungsverträgen eine Einschränkung zugunsten des öffentlichen Interesses erfahren muß, in der Praxis wenig, wenn diese nicht mit Inhalt ausgefüllt wird.
Auszugehen ist zunächst von der Bedeutung des öffentlichen Interesses im Kommunalrecht. Das öffentliche Interesse in diesem Zusammenhang kann nur bedeuten, daß die Funktion des Selbstverwaltungsgedankens, zumindest seiner Grundidee nach, gewährleistet sein muß.

Eine vertragliche Bindung kann und darf daher nicht dazu führen, daß Grundprinzipien der Selbstverwaltung angetastet werden. Haben sich daher die Verhältnisse nachträglich so geändert, daß die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtung sich nicht mit der gemeindlichen Verpflichtung, sämtliche Handlungen und Maßnahmen am Wohl der Bürger und Einwohner zu orientieren, in Einklang bringen läßt, muß ein Abweichen vom Vertrag möglich sein.

---

62) vgl. G ö n n e n w e i n , Gemeinderecht § 9,3

63) vgl. B o t z e n h a r d t , Denkschriften und Aufzeichnungen des Freiherrn v. Stein, Berlin 1931 Bd. 3 S. 524 ff

Diese Abgrenzung läßt freilich noch einen weiten Beurteilungsspielraum zu, wobei zudem auch noch kommunalpolitische Gesichtspunkte eine Rolle spielen können; infolge der Vielgestaltigkeit der einzelnen Vertragsabreden ist es jedoch kaum möglich, ein Abwägungsrezept für alle Fälle zu entwickeln.

Konkreter wird es jedoch schon, wenn man die Verpflichtung der Gemeinden zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in die Betrachtung mit einbezieht. Vor allem haben die in der Praxis aufgetretenen Problemfälle gezeigt, daß es meist Wirtschaftlichkeitserwägungen waren, die die Gemeinden veranlaßten, eine Abweichung vom Eingemeindungsvertrag anzustreben.
Für die Sicherung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Verwaltungsführung fehlen zwar unmittelbar verpflichtende Rechtsvorschriften. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind in der Finanzwirtschaft weithin Ermessensfragen, die durch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und infolge der Beschränkung der staatlichen Aufsicht in weisungsfreien Angelegenheiten auf die Rechtsaufsicht dem Eingriff der Rechtsaufsichtsbehörde grundsätzlich entzogen sind[64]. Doch ist zu beachten, daß jedes Ermessen pflichtgemäß zu handhaben ist. Die Vorschrift des § 77 GO stellt eine gesetzliche Verhaltensmaßregel dar, die im allgemeinen innerhalb eines breiten Spielraums vollzogen werden kann. Jeder Spielraum hat aber Grenzen; diese Grenze ist dann überschritten, wenn bei objektiver und verständiger Würdigung aller Umstände offentsichtlich nicht sparsam und wirtschaftlich, sondern in auffälliger Weise aufwendig, fehlerhaft oder unsachlich verfahren

---

64) so die wohl h.M. vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 77, II, 4 m.w.N.
a.A. z.B. S u r e n / L o s c h e l d e r , aaO S. 420, die den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als unbestimmten Rechtsbegriff auffassen.

wird. Trifft dies zu, dann hat die Gemeinde ihr Ermessen überschritten und nicht gesetzesmäßig sondern rechtswidrig gehandelt, denn Handlungsfreiheit bedeutet nicht Willkür[65].

Dieselben Grundsätze müssen gelten, wenn sich ein im Eingemeindungsvertrag zugesagtes Vorhaben im nachhinein als zu aufwendig herausstellt, oder wenn andere Gründe das Vorhaben unter dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit undSparsamkeit nicht mehr rechtfertigt, wenn also nach heutigem Stand die Durchführung einen Ermessensmißbrauch der Gemeinde darstellen würde. Dem Grundprinzip kommunaler Selbstverwaltung, nämlich der Verpflichtung der Gemeinden, ihr Handeln stets am Wohle ihrer Einwohner zuorientieren, würde es widersprechen, wenn kostspielige Zusagen lediglich um der Erfüllung eingegangener Vertragsverpflichtungen willen eingehalten werden.

Gegen diesen Lösungstatbestand kann nun freilich vorgebracht werden, daß dann vom Vertrag als solchem bzw. von seiner Bindungswirkung nicht mehr viel übrigbleibt und dieser tatsächlich zur rechtlichen Makulatur abgewertet wird, was auf einer Stufe vorher, wo es um die Feststellung der Parteifähigkeit untergegangener Gemeinden ging, mit Recht bestritten wurde.

Jede negative Entwicklung der kommunalen Haushalte, gleichgültig welche Ursache diese hat, könnte die Gemeinden dazu verleiten, sich lästig gewordener vertraglicher Zusagen mit dem Hinweis der Beeinträchtigung

---

65) vgl. dazu P i e t z o n k a , Der unbestimmte Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, NJW 1954, S. 1865 OVG Münster, Urteil vom 27.01.1954 VerwPr. 1954, S. 192

des öffentlichen Wohls zu entledigen. Dieser Einwand wäre wohl kaum zu widerlegen, ließe man es zu, den Gemeinden bei Vorliegen des oben näher beschriebenen Tatbestandes immer und sofort ein Recht auf Auflösung der Vereinbarung in die Hand zu geben.

Als geeignetes Korrektiv, die Entscheidungsbefugnis der Gemeinden etwas einzuschränken, um damit dem Satz "pacta sunt servanda; in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen, bietet sich die der "clausula rebus sic stantibus" bekannte Anpassung an den Vertrag an. Die Gemeinden sollten sich ihrer vertraglichen Verpflichtungen nicht einfach entledigen können, sondern zunächst nur die Möglichkeit erhalten, eine neue Entscheidung zu treffen, die der neuen Situation im Lichte ihrer allgemeinen Verpflichtung gerecht wird.

Die Notwendigkeit, zunächst eine Anpassung zu erreichen, ergibt sich auch aus dem Vergleich mit den Rechtsfolgen der "clausula". Es wäre kaum verständlich, bei Vorliegen der höheren Anforderungen des "clausula"-Tatbestandes lediglich eine Anpassung des Vertrages zuzulassen, während dann, wenn sich eine vertragliche Zusicherung im nachhinein als unwirtschaftlich herausstellt, jederzeit eine Auflösung möglich wäre.

Steht daher der Durchführung eines versprochenen Bauvorhabens bspw. eine wesentliche Verschlechterung der finanziellen Situation entgegen, etwa wegen Ausfall eines erhofften Staatszuschusses, so hat die verpflichtete Gemeinde im Rahmen des Möglichen dem durch die undurchführbar gewordene Zusage in ihren Erwartungen enttäuschten Gemeindeteil, ersatzweise einen anderen Vorteil zukommen zu lassen, gegebenenfalls in Höhe des ursprüng-

lich vorgesehenen Finanzierungsbetrages und damit einen Ausgleich zu schaffen.

Wurde die Aufrechterhaltung einer bestimmten Einrichtung, gleich welcher Art, zugesichert, so läßt sich ebenfalls leicht eine Möglichkeit schaffen, jetzt oder später den infolge des Abweiches vom Vertrag eingetretenen Verlustes durch das Zukommenlassen eines anderen Vorteils auszugleichen.
Diese beiden Fallgruppen stellen auch schon einen wesentlichen Teil der Problemfälle in der Praxis dar.

Mit dieser Lösung wird sowohl der Entscheidungskompetenz des neuen Gemeinderats, als auch dem Satz "pacta sunt servanda" in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Durch das grundsätzliche Festhalten am Vertrag wird die Gefahr, daß Gemeinden bedenkenlos diese vertraglichen Verpflichtungen ignorieren, gering. Dieser Lösungstatbestand läßt sich auch am besten mit dem Gedanken in Einklang bringen, der hinter dieser Investitionszusagenpraxis steht oder zumindest stehen müßte.

Sie sollte dazu dienen, den Gemeinden, wenn sie schon auf ihre Selbständigkeit verzichteten und das Schicksal einem Partner überließen, der in Zukunft bestimmen konnte, was in diesem Ortsteil geschehen oder nicht geschehen soll, eine Sicherheit in die Hand geben, daß die örtliche Infrastruktur, deren Einrichtungen infolge bisher fehlender Finanzkraft bisher gegenüber der aufnehmenden Gemeinde zurückgeblieben waren, zumindest das Infrastrukturniveau dieser Gemeinde erreicht.

Deshalb scheint es gerechtfertigt, nicht mit letzter Konsequenz an der Einhaltung bzw. Durchführung gerade

einer bestimmten Investitions- oder Finanzierungszusage festzuhalten. Dem subjektiven Interesse des betroffenen Bevölkerungsteils wird ausreichend dadurch Rechnung getragen, daß das Infrastrukturniveau überhaupt angehoben wird.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß dann, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festlegung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluß des Eingemeindungsvertrages so geändert haben, daß die neue Gemeinde unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Verpflichtung, der Förderung des öffentlichen Wohls ihrer Einwohner und somit auch der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, im jetzigen Zeitpunkt eine im Eingemeindungsvertrag enthaltene Vereinbarung nicht oder zumindest mit anderem Inhalt treffen müßte, eine Anpassung des Vertrages erfolgen muß. Eine Lösung vom Vertrag kommt nur dann in Betracht, wenn eine Anpassung nicht möglich ist.

Nicht beantwortet ist jetzt lediglich noch die Frage, wie sich dieser Lösungstatbestand dogmatisch einordnen läßt. Zwei Möglichkeiten bieten sich an:

Man könnte ihn einmal als einen durch die Besonderheiten des Kommunalrechts modifizierten "clausula"-Tatbestand bezeichnen. Der Gemeinde wäre danach ein Festhalten an der vertraglichen Regelung schon dann nicht mehr zuzumuten, wenn die oben näher beschriebenen Umstände vorliegen.

Zum anderen käme in Betracht, ihn als einen speziell und nur für Eingemeindungsverträge geltenden Lösungstatbestand anzusehen.

Gegen die Einordnung in den Tatbestand der "Clausula" spricht jedoch der Grundgedanke und die Entstehungsgeschichte dieses Rechtsinstituts[66].

Nur außergewöhnliche Umstände, die unter Berücksichtigung von Treu und Glauben ein Festhalten am Vertrag unerträglich machen und mit dem Gedanken von Recht und Gerechtigkeit nicht in Einklang zu bringen sind, sollen ein Abweichen vom Vertrag rechtfertigen. Die Herabsetzung dieses Instituts zu einem Mittel der normalen Vertragsbeendigung würde den Grundbedanken der "clausula" verkehren.

Bleibt daher nur die Möglichkeit, ihn als einen speziell für Eingemeindungsvereinbarungen geltenden Lösungstatbestand anzusehen, der ggf. neben dem "clausula"-Tatbestand angewandt werden muß.
Diese Lösung findet eine Rechtfertigung im Gesamtzusammenhang kommunalrechtlicher Vorschriften und Grundsätze und der daraus resultierenden Notwendigkeit einen angemessenen Ausgleich zwischen gemeindlichen Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen und dem Satz "pacta sunt servanda" zu schaffen.

g) Zusammenfassung

Die Bestandskraft von Eingemeindungsverträgen läßt sich nicht schlechthin mit dem Argument der Unverträglichkeit vertraglicher Bindungswirkung mit der den neuen Gemeinden zukommenden Kompetenz leugnen.

---

66) näheres dazu vgl. S. 79 ff

Ein Vergleich mit den, von der wohl herrschenden Lehre entwickelten Grundsätzen zur Bestandskraft von staatlichen Abkommen zwischen Bund und Ländern ist nicht geboten.

Zum einen erfolgt bei Eingemeindungsverträgen in der Regel keine Transformation zu öffentlichem Recht, so daß eine Lösung mit dem formalen Argument des Vorranges des jüngeren Gesetzes gegenüber dem älteren begründet werden könnte, zum anderen stößt diese Lehre vor allem in jüngerer Zeit mit Recht auf Ablehnung.

Als geeigneter Lösungstatbestand scheidet auch die "clausula rebus sic stantibus" aus, zumindest dann, wenn man sie als alleinigen Lösungstatbestand ansieht. Sie erweist sich als ein zu starres Mittel, der gemeindlichen Kompetenzen in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen.

Aufgrund des Gesamtzusammenhangs kommunalrechtlicher Vorschriften und Grundsätze muß ein Abweichen vom Vertrag möglich sein, wenn ein Festhalten am Vertrag nicht mit der Verpflichtung der Gemeinden ihr Handeln stets am Wohl ihrer Bürger und Einwohner zu orientieren und daher auch wirtschaftlich und sparsam zu verwalten, in Einklang zu bringen ist.

Liegen diese Voraussetzungen vor, muß zunächst eine Anpassung des Vertrages geprüft werden. Nur wenn sich dies nicht erreichen läßt, ist ein Abrücken von der vertraglichen Vereinbarung möglich.

DRITTER TEIL

## Die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen

Die Praxis hat gezeigt, daß die dargestellten Grundsätze nur dann Bedeutung gewinnen können, wenn hinreichende Möglichkeiten bestehen, die Einhaltung der vertraglichen Zusagen zu erzwingen. In nicht wenigen Fällen war die diesbezügliche Rechtsunsicherheit Grund dafür, daß Gemeinden auf die Beschreitung des Rechtsweges verzichteten.

An sich ist der Weg zur Durchsetzung von Vertragsverbindlichkeiten klar. Die Durchführung der Vereinbarung über eine Grenzänderung ist grundsätzlich von der Rechtsaufsichtsbehörde zu überwachen[1].

Von dieser Tätigkeit soll die Rechtsaufsichtsbehörde nur dadurch entlastet werden, daß eine befristete Vertretung der Einwohner der aufgelösten Gemeinde in der Vereinbarung festgelegt werden kann, die darüber zu wachen und einzutreten hat, daß die Bestimmungen der Vereinbarung im Interesse der Bevölkerung der aufgelösten Gemeinde auch durchgeführt werden[2].
Nach Ablauf der Frist für deren Dauer die Vertretung gebildet wird, ist die Überwachung der Durchführung der Vereinbarung ausschließlich Sache der Rechtsaufsichtsbehörde[3]. Die Rechtsaufsicht umfaßt neben der Einhaltung

---

1) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m , Kommentar § 9 Anm. 13
G a l e t t e / L a u x , Kommentar § 15 Anm. IIIc
K o t t e n b e r g / R e h n , Komm. § 15 Anm. II 4

2) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m , § 9 Anm. 13

3) vgl. auch Ausführungsbestimmungen zu § 14 DGO. Als eine besondere Pflicht sehen es K i e f e r / S c h m i in den Fällen an, in denen ein Rechtsträger untergegangen ist. Kommentar zur DGO § 14, 2.

von Recht und Gesetz durch Gemeinden auch die Überwachung der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen.

Dabei ist unerheblich, ob die Zusage in einer Rechtsnorm bestätigt worden ist, oder ob die Aufsichtsbehörde durch besondere vertragliche Vereinbarungen zum Treuhänder der untergegangenen Gemeinde bestellt worden ist[4)].

Insoweit wäre alles unproblematisch, wenn es bei den Kommunalaufsichtsbehörden nicht sehr häufig an der Bereitschaft gefehlt hätte, im Wege der Kommunalaufsicht für die Einhaltung von Vereinbarungen zu sorgen, nicht zuletzt auch deswegen, um, wie ausgangs bereits erwähnt, die großzügige Genehmigungspraxis nicht zutage treten zu lassen.

## I. Die gerichtliche Durchsetzung

Unterläßt es daher die Rechtsaufsichtsbehörde, aus Erwägungen, gleich welcher Art, die Einhaltung von Eingemeindungsvereinbarungen zu überwachen, so ist umstritten, welche Möglichkeiten der Durchsetzung es gibt.

Sind bei einem einfachen Grenzabänderungsvertrag, bei dem in rechtlicher Hinsicht nicht ein Vertragspartner untergegangen ist, sondern beide noch existieren, Rechte aus diesem Vertrag strittig, so herrscht Übereinstimmung, daß die Klage vor dem Verwaltungsgericht möglich ist. So kann bspw. eine Gemeinde, die für die Gebietsabgabe zugesagte Ausgleichszahlung vor dem Verwaltungsgericht einklagen. Ebenfalls unstrittig ist die Klagemöglichkeit von Dritten aus einer zu ihren Gunsten abgeschlossenen Vereinbarung. In diesem Fall wird der Dritte unmittelbar be-

---

4) In diese Richtung gehen die Ausführungen bei Surén/Loschelder, aaO. S. 231 und Klüber in DÖV 1973 S. 331 (rechte Spalte unte

rechtigt, seine Rechte geltend zu machen[5]. In den meisten Eingemeindungsverträgen wurde jedoch die Klausel aufgenommen, daß aus dem Vertrag Rechte von Dritten unmittelbar nicht hergeleitet werden können.

Besondere Probleme entstehen, wenn bspw. im Falle der Eingemeindung ein Vertragsteil aufhört zu bestehen, indem er im anderen aufgeht. Der Klageweg besteht für untergegangene Gemeinden nur, wenn man ihnen Parteifähigkeit zugesteht und Prozessvertretung vorhanden ist.

Ein Teil des Schrifttums läßt den gerichtlichen Rechtsschutz für untergegangene Gemeinden scheitern, indem sie ihnen die Parteifähigkeit abspricht[6]. Diese Auffassungen sind jedoch wie bereits ausführlich dargestellt wurde, weder mit den an anderer Stelle zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers noch mit dem in der Verfassungsrechtsprechung zum Ausdruck kommenden Gedanken eines geschlossenen Rechtsschutzsystems in Einklang zu bringen[7]. Mit der Feststellung der Parteifähigkeit sind jedoch noch nicht alle Hindernisse

---

5) vgl. Surén / Loschelder, Kommentar S. 230, die darauf abstellen, ob die infrage stehende Abrede als Vertrag zugunsten Dritter bewertet werden kann. Kunze / Schmid / Rehm Kommentar § 9 Anm. 13.

6) vgl. Klüber, Gemeinderecht S. 71, 344, sowie derselbe in DÖV 1973 S. 331.
Galette / Laux, Komm. § 15 Anm. 2 e, die daher den praktischen Wert von Eingemeindungsverträgen überhaupt in Zweifel ziehen, a.A. insbesondere Altenmüller DÖV 1978 S. 39

7) Die Beschränkung der Parteifähigkeit ist eindeutig mit dem Gesetz unvereinbar, wo die Aufnahme von Vertretungsregeln für den Fall von Streitigkeiten aus dem Vertrag vorgeschrieben ist. vgl. § 9 Abs. 1, S. 4 GO BaWü.

ausgeräumt, die einer verwaltungsgerichtlichen Durchsetzung von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen im Wege stehen. Zu klären bleibt nämlich, wer im Prozeßverfahren zur Vertretung der untergegangenen Gemeinde befugt ist.

Dabei sind die Fälle unproblematisch, in denen von der, in § 9 Abs. 1 Satz 4 GO BaWü gebotenen Möglichkeit, im Gebietsänderungsvertrag eine Abrede über die befristete Vertretung der untergegangenen Gemeinde bei Streitigkeiten über die Vereinbarung aufzunehmen, Gebrauch gemacht wurde, und ein Rechtsstreit in diesem Zeitraum auftritt.

Der Übergangscharakter dieser Vertretungsregelung weist jedoch schon auf ihre Lückenhaftigkeit hin. Hinzu kommt, daß als Vertreter immer konkrete Personen zu bestimmen sind, die ihre Aufgabe möglicherweise nicht mehr erfüllen wollen, oder infolge Tod auch nicht mehr erfüllen können. Auch die Einsetzung eines Treuhänders, der als Vertreter der erloschenen Gemeinde deren Rechte wahrnehmen könnte, bietet aus denselben Gründen keine echte Lösung.

Ebensowenig kann der zunächst naheliegende Weg überzeugen, die Vertretungsbefugnis den Vertretungsorganen der ehemals selbständigen Gemeinde zu übertragen[8]. Diese Lösung ist allenfalls geeignet, das Problem der Vertretung untergegangener Gemeinden in den Auflösungsprozeßen zu lösen[9].

---

8) so auch A l t e n m ü l l e r DÖV S. 39

9) dort soll der bisherige Rat oder der ehemalige Bürgermeister zur Prozeßvertretung legitimiert sein. vgl. K l ü b e r DÖV 1973 S231 im Anschluß an die Entscheidung VerfGH NRW v. 18.12.70, abgedruckt im Eildienst des Landkreistags NRW 1971 S. 44 ff; B o s s e DÖV 1976 S. 34 im Anschluß an OVG Münster OVGE 5, 46 (56)

Das Problem, wer die Prozeßvertretung wahrnehmen soll, wenn die genannten Personen aus irgenwelchen Gründen für diese Aufgabe ausscheiden, ist damit nicht gelöst. Diese Lösung wäre vor allem dann umso weniger haltbar, je größer der zeitliche Abstand zur Auflösung der Gemeinde wird.

Altenmüller stellt mit Recht die demokratische Legitimation der früheren Amtsträger in Frage, wenn seit Inkrafttreten des Gebietsänderungsvertrages Jahre verstrichen sind[10].

Vor allem das Bundesverfassungsgericht hat in dem von ihm zu lösenden Parallelproblem der gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen aus verfassungsrechtlichen Eingliederungsverträgen die Lösung der Frage, wem die Prozeßvertretung zukommen soll, an dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation orientiert, und sah dieses Erfordernis bei den obersten Vertretungsorganen der jetzt auf dem ehemaligen Gebiet bestehenden Selbstverwaltungskörperschaften als erfüllt an[11].

Zwar kommt eine entsprechende Lösung im engeren kommunalen Bereich nicht in Betracht, jedoch sollte das Erfordernis der demokratischen Legitimation auch hier die Ausgangsbasis bei der Suche nach dem passenden Vertretungsorgan sein[12].

---

10) A l t e n m ü l l e r aaO. S. 39

11) vgl. BVerfGE 3, 267 (280); 4, 250 (267); 13, 54 (86) 22, 221 (231); 34,216 (226); 38, 231 (237).

12) so auch A l t e n m ü l l e r , nach dessen Auffassung kein Gemeindeorgan dieses Erfordernis erfüllt aaO. S. 39

Demach wäre das Vertretungsrecht demjenigen Organ zuzusprechen, das nach Kommunalrecht den das frühere Gemeindegebiet umfassenden Ortsteil repräsentiert.

Legt man dementsprechend bei dieser Prüfung diese Qualifikationserfordernisse zugrunde, wird bald deutlich, daß die Gemeindeordnung keine Organe kennt, die diesen genügen.

Die Vertretungsorgane der jetzigen Gemeinde, also des Prozeßgegners, kommen von vornherein nicht in Betracht.

Ebensowenig kann die Vertretungsbefugnis Gemeinderate aus dem in Frage stehenden Gebiet zugesprochen werden, auch wenn sie aufgrund der unechten Teilortswahl ihr Mandat erhalten haben sollten, da sie nicht die Bevölkerung des Teilortes, sondern die der gesamten Gemeinde repräsentieren [13].

Gegen die Legitimation der Bezirksverwaltungen spricht, daß die Bezirksverfassung nur zu einer verwaltungstechnischen Aufgliederung des Gemeindegebietes führt [14].

Am nächsten läge es noch, im Falle der Ortschaftsverfassung den Organen der Ortschaft die Vertretungsbefugnis zuzubilligen, da nach der Konzeption dieser Verfassungsform die Ortschaftsorgane gerade die besonderen Interessen der Ortschaft innerhalb der Gesamtgemeinde zum Tragen bringen sollen. Im Hinblick darauf, daß nach der

---

13) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e n n Kommentar § 31 Anm. III 1

14) so auch A l t e n m ü l l e r aaO. S. 39

Ausgestaltung dieses Institute diesem keine Kompetenzen zufallen, die die Gesamtgemeinde repräsentieren, und die Ortsräte auch keine Rechtsfähigkeit besitzen, ist es zwar fragwürdig, Organen der Ortsratsverfassung die Prozeßführungsbefugnis zukommen zu lassen.

Dagegen ist die Argumentation von Boese, die Prozeßvertretung durch ein Organ der Ortsratsverfassung sei deshalb nicht sinnvoll, da dieses Repräsentat der neuen Ordnung sei, wenn deshalb nicht überzeugend, da es ja gerade darum geht, innerhalb der neuen Ordnung ein Organ zu finden, das die Interessen der Einwohnerschaft der untergegangenen Gemeinde gegenüber der neuen Gemeinde vertreten kann[15].

Mit dieser Erkenntnis, daß sich nämlich kein der Gemeindeordnung bekanntes Organ eignet, die Prozeßvertretung wahrzunehmen, [illegible] der Literatur, soweit sie sich mit dem Problem überhaupt beschäftigen, zu dem Schluß, daß gerichtlicher Rechtsschutz bei Streitigkeiten aus Eingemeindungsverträgen überhaupt ausgeschlossen ist.

Lediglich Altenmüller läßt es trotz dieser Feststellung mit diesem Ergebnis nicht bewenden[16]. Die Tatsache, daß für einen Rechtsstreit hinsichtlich der Einhaltung von Vertragsverbindlichkeiten kein Prozeßvertreter gefunden werde, dürfe nicht dazu führen, die untergegangene Gemeinde rechtsschutzlos zu stellen.

---

15) vgl. Boese, DÖV 75, S 36.
16) Altenmüller aaO. S. 39

Als geeignetes Instrument, dieses Ergebnis zu verhindern, sieht er das Rechtsinstitut der Pflegerbestellung an.

Aus dem, den verschiedensten Gesetzen bekannte Institut lasse sich der allgemeine Rechtsgedanke herleiten, daß derjenige, der aus irgendwelchen Gründen nicht in der Lage ist, seine Angelegenheiten zu besorgen und auch keinen gesetzlichen Vertreter hat, der diese Aufgaben übernehmen könnte, einen Pfleger erhalten soll, welcher die erforderlichen Schritte zur Wahrnehmung der Interessen des Pfleglings zu unternehmen hat[17].

Danach wäre für eine untergegangene Gemeinde, die für die Durchsetzung ihrer Rechte keinen Vertreter hat, ein Pfleger zu bestellen, der sämtliche verfahrensrechtlichen Befugnisse der untergegangenen Gemeinde zum Zweck der Durchsetzung von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen ausüben kann. Die Bestellung eines solchen Pflegers müßte der Vorsitzende des Gerichtes vornehmen[18].

Die Bestellung eines Prozeßpflegers setzt jedoch die Stellung eines entsprechenden Antrags durch den Antragsberechtigten voraus. Regelmäßig ist der Prozeßgegner zur Stellung dieses Antrags befugt. Dies hilft den untergegangenen Gemeinden jedoch wenig, da die neue Gemeinde in der Regel kaum daran interessiert sein wird, Prozesse um lästige Ansprüche aus Eingemeindungsverträgen zu führen.

---

17) vgl. K o p p Kommentar zur VwGO § 62 Anm. 3, der im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG die Bestellung auch für andere Fälle als die ausdrücklich geregelten für geboten hält.

18) vgl. §§ 57 ff ZPO, 173 VwGO

Bleibt daher nur die Möglichkeit, bei dem Erfordernis des Antrags keine allzu hohen Anforderungen an diese Befugnis zu stellen[19].

Mit dieser Erkenntnis ist jedoch wenig gewonnen, wenn es nicht gelingt, die geeignete Person zu finden, die einen entsprechenden Antrag stellt. Gesteht man bei Bestehen der Ortschaftsverfassung die Antragsbefugnis einem Ortschaftsorgan zu,so ist, abgesehen davon, daß es sich dann wiederum nur um eine Teillösung handelt, im Ergebnis lediglich eine Problemverschiebung eingetreten.

Ebensowenig kann überzeugen, die Antragsbefugnis dem Bevölkerungsteil, der auf dem Gebiet der früher selbständigen Gemeinde wohnt, in seiner Gesamtheit zuzubilligen.

Zur Artikulation des Willens dieses Bevölkerungsteils einen Verwaltungsprozeß zu führen, stehen im Rahmen der GO lediglich die Institute des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids zur Verfügung.

Dem Entscheid der Bürger können aber nur solche wichtigen Gemeindeangelegenheiten unterworfen werden, die entweder im Gesetz enumerativ aufgezählt sind oder aber in der Hauptsatzung festgelegt wurde, was darüber hinaus auch noch als wichtige Angelegenheit gilt[20].

Trifft eine Gemeinde in der Hauptsatzung keine Bestimmung über weitere wichtige Angelegenheiten, die einem Bürgerentscheid unterstellt werden, kann weder der Gemeinderat von sich aus einen Bürgerentscheid über ande-

---

19) so A l t e n m ü l l e r , der die Antragsbefugnis lediglich als Mittel mit Ausschluß von Popularverfahren sieht.

20) vgl. 1. Runderl. zu § 21 GO

re, als im Gesetz aufgeführte Angelegenheiten herbeiführen, noch kann darüber ein Bürgerbegehren zugelassen werden[21].

Da die Wahrnehmung der Recht aus Eingemeindungsverträgen in der GO nicht als wichtige Angelegenheit geführt ist und regelmäßig auch nicht in die Hauptsatzung aufgenommen worden ist, kann das Institut des Bürgerbegehrens bzw. des Bürgerentscheids in diesem Fall nicht nutzbar gemacht werden.

Somit bleibt festzuhalten, daß sämtliche im Zusammenhang mit der Frage der prozessualen Durchsetzung von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen erörterten Möglichkeiten kaum zu überbrückende Schwächen, sei es dogmatischer oder praktischer Natur, aufweisen[22]. Ein weiteres praktisches Problem, das gleichermaßen allen Lösungsvorschlägen anhaftet, ist auch die Frage nach der Kostenregelung im Prozeß. Die Fiktion des Weiterbestandes der Parteifähigkeit erstreckt sich nämlich nicht auf den Fortbestand einer bestimmten Vermögensmasse.

Die Leugnung des gerichtlichen Rechtschutzes findet zumindest mittelbar in den, im Zusammenhang mit Gebietsänderungen, insbesondere aber der Gemeindereform als solcher bestehenden Gesetzen und Rechtsvorschriften seine Bestätigung.

Die Regelung in § 9 GO über die Möglichkeit der Vereinbarung einer befristeten Vertretung der aufgelösten Gemeinde bei Streitigkeiten über die Vereinbarung könnte durchaus ein Hinweis dafür sein, daß der Gesetzgeber den gerichtlichen Rechtsschutz bei Streitigkeiten aus Einge-

---

21) vgl. K u n z e / S c h m i d / R e h m § 21, Anm. II, 1c

22) so auch schon K i e f e r / S c h m i d , Kommentar zur DGO § 14, 1 Anm. 2 .

meindungsverträgen beschränken wollte. Dies ergibt sich auch aus dem vom Gesetzgeber mit einer Kommunalreform verfolgten Ziel, die Stärkung der Verwaltungs- und Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu erreichen. Das Ziel, nämlich die Bildung einer neuen Schicksalsgemeinschaft, was die volle Integrierung der neuen Ortsteile beinhaltet, kann nur erreicht werden, wenn die Überleitung nach einer gewissen Zeit abgeschlossen ist [23].

Aus dem Zusammenhang der Rechtsfolge- und Auseinandersetzungsregeln wird das Bestreben des Gesetzgebers deutlich, einen möglichst reibungslosen Übergang zu gewährleisten und möglichst bald klare Rechtsverhältnisse zu schaffen. Diesem Bestreben würde es zweifellos widersprechen, ließe man ein unbefristetes Klagerecht durch die untergegangene Gemeinde zu.

## II. Sonstige Möglichkeiten der Durchsetzung

Die Feststellung, daß der gerichtliche Rechtsschutz beschränkt ist, wäre dann unerträglich, wenn dies zur Rechtlosstellung der eingegliederten Gemeinden führte.

Die Praxis hat jedoch, vor allem in jüngster Zeit, gezeigt, daß das Institut der Kommunalaufsicht durchaus in der Lage ist, befriedigende Ergebnisse zu schaffen. Zwar waren Rechtsaufsichtsbehörden anfangs verschiedentlich nicht bereit, bspw. die Einhaltung von Investitionszusagen zu überwachen; dies änderte sich jedoch mit der Zunahme des politischen Drucks, der durch das Zutagetreten solcher Fälle an die Öffentlichkeit entstand.

---

23) vgl. dazu BVerfGE 19, 101, 116 ff, K a t z , Bad.-Württ. VerwBl. 1973, S. 84

Auch das Instrument der Petition spielte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Häufig waren es Organe der Ortschaftsverfassung, die zur Durchsetzung der Interessen diesen Weg beschritten [24].

Auch wenn man somit die Möglichkeit der prozessualen Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen grundsätzlich leugnet, hat diese Lösung gegenüber der Konfusionsthese Klübers den Vorteil, daß der rechtliche Charakter von Eingemeindungsvereinbarungen erhalten bleibt. Die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen wird dadurch nicht lediglich zum "nobile officium" der verpflichteten Gemeinde.

## III. Zusammenfassung

Die Einhaltung von Verbindlichkeiten aus Eingemeindungsverträgen kann regelmäßig nur dann im Verwaltungsprozess geltend gemacht werden, wenn eine Regelung über eine befristete Vertretung im Eingemeindungsvertrag vereinbart wurde. In einem solche Fall wird man die Vertretungsbefugnis auch dann als weiterbestehend ansehen müssen, wenn eine Streitigkeit während dieser Übergangszeit anhängig, aber noch nicht abgeschlossen wurde.

In allen anderen Fällen lassen sich Ansprüche aus Eingemeindungsverträgen nicht gerichtlich durchsetzen. Eine Einhaltung solcher Ansprüche wird dadurch das Institut der Rechtsaufsicht in hinreichendem Maße gewährleistet.

---

24) Bei der Prüfung der Antragsbefugnis legt der Landtag in der Regel einen großzügigen Maßstab an.

Die Gemeindeordnung läßt in ihrer heutigen Fassung keine andere Möglichkeit zu. Sämtliche Versuche, den untergegangenen Gemeinden gerichtlichen Rechtsschutz zu verschaffen, kranken neben dogmatischen Unzulänglichkeiten in erster Linie an ihrer Praktibilität.

SCHLUSS

Eingemeindungsverträge haben, hervorgerufen auch durch die Welle freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse anläßlich der Kommunalreform in Baden-Württemberg eine Menge Rechtsprobleme aufgeworfen, die sich neben dem Problem der Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus Eingemeindungsverträgen im wesentlichen unter dem weiten Begriff der "Bestandskraft" darstellen ließen. Hauptproblem war dabei nicht die Einordnung des Eingemeindungsvertrages in die Kategorie des öffentlich-rechtlichen Vertrages, sondern die sich aus dem Wesen des Kommunalrechts ergebende Notwendigkeit einer rechtlichen Sonderbehandlung.

Neben der Überprüfung bestimmter Vereinbarungen auf ihre inhaltliche Zulässigkeit, wie beispielsweise die Vereinbarung von partikularem Ortsrecht, war insbesondere den Ursachen nachzugehen, die eine abweichende Behandlung erfordern.

Eine dieser Ursachen ist die Tatsache, daß mit Wirksamwerden einer Eingemeindung ein Vertragspartner in rechtlicher Hinsicht aufhört zu bestehen. Dabei wurde festgestellt, daß der Untergang der Gemeinde nicht gleichzeitig ein Erlöschen der Rechte aus Eingemeindungsvereinbarungen infolge Konfusion zur Folge hat; lediglich der gerichtliche Rechtsschutz mußte eine Einschränkung erfahren. Diese Einschränkung ist im Hinblick auf die vom Gesetzgeber mit einer Gemeindereform verfolgten Zielsetzung, nämlich der Stärkung der Verwaltungskraft, unumgänglich. Dem Rechtsschutzbedürfnis untergegangener Gemeinden wird durch das

Institut der Rechtsaufsicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Eine weitere Ursache einer Sonderbehandlung ergibt sich aus den umfassenden Kompetenzen des Gemeinderats als Hauptorgan der Gemeinde. Hinsichtlich der rechtlichen Bindung an den Vertrag mußte ein Auflösungstatbestand geschaffen werden, der diese, gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten genügend berücksichtigt.

Ein jederzeitiges Hinweggehen durch neuen Gemeinderatsbeschluß ließ sich mit dem grundsätzlich auch für Eingemeindungsverträge geltenden Grundsatz "pacta sunt servanda" nicht vereinbaren.

Die "clausula" allein erwies sich als ein zu starres Instrument, das den virtuellen Funktionsmechanismus der kommunalen Selbstverwaltung zu stark beeinträchtigt.

Als geeignet, einmal dem Vertrag und zum anderen den Kompetenzen des neu gebildeten Gemeinderats in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen, ohne daß das eine oder das andere in seinem Wesen angetastet wird, erwies sich der Tatbestand, der den Gemeinden ein Abrücken von der Vereinbarung dann ermöglicht, wenn im nachhinein Umstände eintreten, die die ursprüngliche Entscheidung im Hinblick auf die der Gemeinden obliegenden Verpflichtung, ihr Handeln stets am Wohl der Einwohner zu orientieren und somit auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten, als unvertretbar erscheinen lassen.

Ein Abrücken vom Vertrag soll jedoch nur dann möglich sein, wenn sich eine Anpassung nicht erreichen läßt. Seine Berechtigung erhält dieser Lösungstatbestand aus der Notwendigkeit eines angemessenen Ausgleichs zwischen kommunalen Kompetenzen und vertraglicher Bindungswirkung.

Als optimal können diese Problembewältigungen nicht angepriesen werden. Unter den sonst angebotenen Möglichkeiten bieten sie jedoch die einzige Möglichkeit, den widerstreitenden Interessen optimal Rechnung zu tragen.

Entwurf einer

V e r e i n b a r u n g

über die Eingliederung der Gemeinde B in die Gemeinde A

Die Gemeinde A, vertreten durch Bürgermeister .... und die Gemeinde B, vertreten durch Bürgermeister ....., schließen nach Anhörung der in der Gemeinde B wohnenden Bürger am ..... sowie gemäß der Beschlüsse des Gemeinderats der Gemeinde B vom ... und des Gemeinderats der Gemeinde A vom ..... auf Grund von § 8 Abs. 2 und § 9 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25.07.1955 (ges. Bl. S. 129) in der Fassung von § 1 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26.07.1971 (Ges.Bl. S 314) folgende

V e r e i n b a r u n g :

I. Allgemeines

§ 1

Eingliederung

Die Gemeinde B wird in die Gemeinde A eingegliedert.

§ 2

Bezeichnung der eingegliederten Gemeinde

Die eingegliederte Gemeinde bildet einen Gemeindeteil der Gemeinde A. Dieser führt die Bezeichnung "A-B" [1].

§ 3

Rechtsnachfolge

Die Gemeinde A tritt als Gesamtrechtsnachfolger in alle Rechte und Pflichten der Gemeinde B ein.

§ 4

Rechte und Pflichten der Einwohner und der Bürger

(1) Die Bürger der Gemeinde B werden mit der Eingliederung Bürger der Gemeinde A. Den Einwohnern, die am Tage der Eingliederung das Bürgerrecht in der Gemeinde B noch nicht erworben haben, wird die Dauer des Wohnens in der Gemeinde B auf die Dauer des Wohnens in der Gemeinde A angerechnet.

(2) Die Bürger und die Einwohner der Gemeinde B haben nach der Eingliederung die gleichen Rechte und Pflichten wie die bisherigen Bürger bzw. Einwohner der Gemeinde A. § 20 bleibt unberührt.

---

1) Möglich wäre auch "A, B" oder "A, Gemeindeteil B" (vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums über die Führung des Namens abgesonderter Gemeindeteile - Wohnplätze - in Verbindung mit dem Gemeindenamen vom 26.11.1957, Nr. IV 3/349 GABl. S. 499)

## II. Ortschaftsverfassung

### § 5

### Einführung der Ortschaftsverfassung

Die Gemeinde A verpflichtet sich, für den Gemeindeteil B die Ortschaftsverfassung im Sinne der §§ 76a - 76 g der Gemeindeordnung einzuführen und rechtzeitig durch Haptsatzung das Erforderliche zu regeln.

### § 6

### Zahl der Ortschaftsräte

(1) Der Ortschaftsrat besteht aus ... Mitgliedern (Ortschaftsräten) einschließlich dem Ortsvorsteher.

(2) Erstmals nach Einrichtung der Ortschaft B sind die bisherigen Gemeinderäte von B die Ortschaftsräte.

### § 7

### Aufgaben des Ortschaftsrats

(1) Der Ortschaftsrat hat die örtliche Verwaltung zu beraten. Er ist zu wichtigen Angelegenheiten, die den Gemeindeteil B betreffen, zu hören. Er hat ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die den Gemeindeteil B betreffen.

(2) Dem Ortschaftsrat werden folgende Angelegenheiten, die den Gemeindeteil B betreffen, zur Entscheidung übertragen;

1. .....
   .....

Dies gilt nicht für vorlage- und genehmigungspflichtige Beschlüsse und für die in § 39 Abs. 2 und § 44 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung genannten Angelegenheiten.

§ 8

Örtliche Verwaltung [1]

(1) Das bisherige Bürgermeisteramt in B bildet künftig die örtliche Verwaltung der Ortschaft B.

(2) Die örtliche Verwaltung ist zugleich eine Geschäftsstelle der Gemeindeverwaltung A. Sie wird mit dem erforderlichen Personal ausgestattet und erhält alle Zuständigkeiten, die für eine zweckmäßige und bürgernahe Betreuung der Einwohner des Gemeindeteils B notwendig sind, insbesondere die bisherigen Zusändigkeiten des Bürgermeisteramts B auf den Gebieten
1. .....
.....

Änderungen werden nur nach Anhörung des Ortschaftsrates und nur dann vorgenommen, wenn sie aus sachlichen Gründen geboten sind.

(3) Das archivwürdige Schriftgut der Gemeinde B wird in einer eigenen Abteilung des Archivs der Gemeinde A aufbewahrt.

---

1) In Fällen, in denen keine Ortschaftsverfassung eingeführt wurde, wurde unter der Überschrift "Geschäftsstelle der Gemeindeverwaltung" häufig folgendes vereinbart:
Das bisherige Bürgermeisteramt in B bildet künftig eine Geschäftsstelle der Gemeindeverwaltung A. Sie wird ... 1., 2. usw.

§ 9

Aufgaben und Rechtsstellung des Ortsvorstehers

(1) Für die Aufgaben und die Rechtsstellung des Ortsvorstehers im Gemeindeteil B gilt § 76 e der Gemeindeordnung.

(2) Der Bürgermeister hat dem Ortsvorsteher zur Entscheidung zu übertragen:
1. .....
.....

Änderungen werden nur nach Anhörung des Ortschaftsrates und nur dann vorgenommen, wenn sie aus sachlichen Gründen geboten sind.

(3) Durch die Hauptsatzung der Gemeinde A wird bestimmt werden, daß der Ortsvorsteher, soweit er nicht Gemeinderat ist, an den Verhandlungen des Gemeinderates mit beratender Stimme teilnehmen kann.

## III. Allgemeine Verpflichtungen

§ 10

Ziel der Eingliederung

Mit der Eingliederung soll erreicht werden, daß in der Gemeinde B bessere Voraussetzungen für die persönliche Entfaltung der Einwohner geschaffen werden.

§ 11

Örtliches Brauchtum

Das örtliche Brauchtum der Gemeinde B soll erhalten bleiben. Das kulturelle Eigenleben im Gemeindeteil B soll sich auch weiterhin frei und ungehindert entfalten können.

§ 12

Kulturelle Einrichtungen u. Vereine

Die Gemeinde Awird alle im Gemeindeteil B vorhandenen und künftig entstehenden caritativen, kulturellen, sportlichen und sonstigen Vereinigungen und Einrichtungen in derselben Weise fördern und unterstützen wie die entsprechenden Vereinigungen im bisherigen Gemeindegebiet A.

§ 13

Erhaltung der Landschaft

Die Gemeinde A wird den Wald auf der Gemarkung B nach Möglichkeit erhalten, die freie Landschaft des Gemeindeteils B als Erholungsgebiet fördern und sich gegen jegliche Verunstaltung und zweckfremde Nutzung derselben wenden.

§ 14

Förderung der Landwirtschaft

Die Gemeinde A wird den berechtigten Belangen der Landwirtschaft im Gemeindeteil B Rechnung tragen.

Dazu gehören insbesondere eine ausreichende und gute Vatertierhaltung bzw. künstliche Besamung, der Ausbau des Feldwegnetzes und die Förderung weiterer beabsichtigter Aussiedlungen.

§ 15

Vergabe von Lieferungen und Arbeiten

Bei der Vergabe von Lieferungen und Arbeiten werden die im Gemeindeteil B wohnenden Gewerbebetriebe den übrigen Gewerbetreibenden im bisherigen Gebiet der Gemeinde A gleichgestellt.

## IV. Besondere Verpflichtungen

§ 16

Übernahme des bisherigen Bürgermeisters

(1) Dem bisherigen Bürgermeister der Gemeinde B wird bis zum Ablauf seiner Amtszeit das Amt des Ortsvorstehers im Gemeindeteil B übertragen. Nach Ablauf dieser Amtszeit kann der als Ortsvorsteher verwendete Bürgermeister vom Gemeinderat nach Anhörung des Ortschaftsrats erneut zum Ortsvorsteher gewählt werden.

(2) Für die Rechtsstellung des als Ortsvorstehers verwendeten Bürgermeisters gilt § 2 Abs. 2 und 3 des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.07.1970 (Ges. Bl. S. 419).

§ 17

Übernahme der weiteren Bediensteten

(1) Für die Rechtsstellung der weiteren Beamten gelten die gesetzlichen Bestimmungen.

(2) Die Angestellten und die Arbeiter der Gemeinde B werden, sofern sie dies wünschen, in den Dienst der Gemeinde A übernommen, wobei sie hinsichtlich Vergütung bzw. Entlohnung nicht schlechter als vergleichbare Beschäftigte der Gemeinde A gestellt werden dürfen; ihr Besitzstand soll jedoch so weit als möglich gewahrt werden. Sie werden nach Möglichkeit ihrer Ausbildung und ihrer bisherigen Tätigkeit entsprechen verwendet.

§ 18

Unechte Teilohrtwahl, Vertretung des Gemeindeteils B im Gemeinderat der Gemeinde A

(1) Die Gemeinde A wird durch entsprechende Ausgestaltung ihrer Hauptsatzung dem Gemeindeteil B ab der nächsten regelmäßigen Gemeinderatswahl im Wege der unechten Teilortswahl eine dem Bevölkerungsanteil angemessene Vertretung im Gemeinderat gewährleisten. Die Verteilung der Sitze im Gemeinderat auf die verschiedenen Wohnbezirke wird vor jeder weiteren regelmäßigen Gemeinderatswahl geprüft und erforderlichenfalls berichtigt werden.

(2) Dem Gemeinderat der Gemeinde A gehören bis zur nächsten regelmäßigen Gemeinderatswahl ..... Gemeinderäte der eingegliederten Gemeinde B an, die vor dem Eintritt der Rechtswirksamkeit dieser Vereinbarung vom Gemeinderat B gewählt werden.

§ 19

Mitgliedschaft in Zweckverbänden

Mit dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung tritt die Gemeinde A in die Rechte und Pflichten der Gemeinde B als Verbandsmitglied folgender Zweckverbände ein:

1. .....
   .....

§ 20

Ortsrecht

(1) Im Gemeindeteil B bleibt das bisherige Ortsrecht der Gemeinde B aufrechterhalten, soweit es nicht mit Inkrafttreten dieser Vereinbarung (vgl. Abs. 3) oder später durch das Recht der Gemeinde A ersetzt wird oder aus anderen Gründen außer Kraft tritt. Das Ortsrecht der Gemeinde A wird spätestens nach Ablauf von 5 Jahren nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung vollinhaltlich auf den Gemeindeteil B erstreckt, es sei denn, daß die besonderen örtlichen Verhältnisse hinsichtlich der Beiträge und Gebühren für öffentliche Einrichtungen eine abweichende Regelung geboten erscheinen lassen.

(2) In Kraft bleiben im Rahmen von Abs. 1 Satz 2 vorläufig insbesondere folgende Rechtsvorschriften der vorher selbständigen Gemeinde B:

1. .....
   .....

Die Erhöhung von Beiträgen oder Gebühren im gebotenen Umfang ist dadurch nicht ausgeschlossen

(3) Folgende Rechtsvorschriften der Gemeinde A werden mit dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung im Gemeindeteil B in Kraft gesetzt:

1. Hauptsatzung
2. Satzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachungen,
3. Satzung über die Entschädigung ehrenamtlich tätiger Bürger,
4. Satzung über die Erhebung von Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren.

.....

(4) Die Realsteuerhebesätze der Gemeinde A gelten im Gemeindeteil B mit Wirkung vom 1. Januar 19.. an[1]. Eine vorherige Erhöhung der bisherigen Hebesätze der Gemeinde B ist möglich, wenn dies zur Erlangung von Staatszuschüssen oder Staatsbeiträgen Voraussetzung ist.

(5) Bebauungspläne der Gemeinde B gelten weiter.

§ 21

Erfüllung örtlicher Aufgaben

(1) Die Gemeinde A ist vom Tage des Inkrafttretens dieser Vereinbarung an gesetzlich verpflichtet, alle im Gemeindeteil B bestehenden und neu anfallenden gemeindlichen Aufgaben zu erfüllen.

(2) Die Gemeinde A hat im Gemeindeteil B insbesondere folgende Aufgaben durchzuführen:

1. .....

.....

---

1) Übergangsfrist allenfalls 5 Jahre, zur Problematik dieser Frist vgl. oben S. 46

Änderungen in der Durchführung der aufgeführten Maßnahmen sind nur nach Anhörung des Ortschaftsrats möglich.

§ 22

Sonstiges

(1) Die Gemeinde A wird die Grundschule im Gemeindeteil B erhalten, solange dies gesetzlich möglich und eine andere Lösung nicht zweckmäßig ist.

(2) Die freiwillige Feuerwehr B wird als besondere Abteilung der freiwilligen Feuerwehr A erhalten.

(3) Die Gemeinde A wird für das Weiterbestehen des bisherigen Jagdbezirkes B eintreten.

(4) Der Friedhof im Gemeindeteil B bleibt erhalten und wird erforderlichenfalls erweitert.

(5) Der Fleischbeschaubezirk B bleibt erhalten, soweit nicht veterinärpolizeiliche Gründe entgegenstehen.

## V. Übergangs- und Schlußbestimmungen

§ 23

Abgrenzung der Vertragswirkungen

Unbeschadet von § 3 erwerben Dritte aus dieser Vereinbarung kein unmittelbares Recht.

§ 24

Regelung von Streitigkeiten

(1) Die vorstehende Vereinbarung wird auf der Grundlage der Gleichberechtigung und der Vertragstreue getroffen. Auftretende Fragen sollen in diesem Geiste gütlich geklärt werden.

(2) Bei Streitigkeiten über diese Vereinbarung wird die bisherige Gemeinde B durch eine vom jeweiligen Ortschaftsrat des Gemeindeteils B zu bestimmende Person vertreten. Besteht kein Ortschaftsrat mehr, so kommt die Vertretung den zuletzt gewählten Ortschaftsräten zu, wobei diese den Vertreter nach außen bestimmen. Das Vertretungsrecht der bisherigen Gemeinde B endet am 31.12.19.. .

§ 25

Inkrafttreten

Diese Vereinbarung tritt am .... in Kraft, sofern von der oberen Rechtsaufsichtsbehörde bei der Genehmigung kein anderer Tag bestimmt wird.

A, den ....

Bürgermeister

B, den ....

Bürgermeister

# Literaturverzeichnis


| | |
|---|---|
| Apelt, Willibald | Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Neudruck der Ausgabe Leipzig 1910, Aalen 1964 |
| Altenmüller, Reinhard | Die Verbindlichkeit von Zusagen in Eingemeindungsverträgen. DÖV 1977, S. 34 ff |
| Barocka, E. | Vereinbarungen und Verträge im Wasserrecht Verwaltungsarchiv Bd.51, S. 18ff |
| Bauer, Ernst | Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 149, Berlin 1971 |
| Bosse, Wolfgang | Vertretungsberechtigte Organe aufgelöster Gemeinden im Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg DÖV 1976, S. 34 ff |
| Botzenhard, Erich | "Freiherr vom Stein", Briefwechsel Denkschriften und Aufzeichnungen Bd. 3, Berlin 1931 |
| Bulling, Manfred | Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg DÖV 1975, S. 329 ff |
| Eckert, Lutz | Leistungsstörungen in verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen DVBl 1962, S. 11 ff |
| Erman, Walter | Personalgesellschaften auf mangelnder Vertragsgrundlage Münster 1947 |
| Ficker, Hans G. | Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 38. Heft, Breslau 1926 |
| Fleiner, Fritz | Einzelrecht und öffentliches Interesse, 2. Abdruck, Tübingen 1925 |

| | |
|---|---|
| F o r s t h o f f , Ernst | Lehrbuch des Verwaltungsrechts Erster Band, 9. Auflage, München Berlin 1968<br>Die Daseinsvorsorge und die Kommunen Köln Marienburg 1958 |
| F r a n k A. | Die Eingemeindung von Vororten in Städte, Rostocker Dissertation 1908 |
| F r a n c k , Gottlieb | Das Eingemeindungsrecht in Württ Tübinger Dissertation 1908 |
| F r ö h n e r , Karl | Gemeindeordnung für Baden-Württgemberg, Kommentar, Stuttgart 19 |
| G a l e t t e / L a u x | Kommentar zur Gemeindeordnung fü Schleswig-Holstein, Wiesbaden 1972, Stand 1977 |
| G ö n n e n w e i n , Otto | Gemeinderecht 1. Auflage, Tübingen 1963 |
| G r a w e r t , Rolf | Verwaltungsabkommen zwischen Bun und Ländern in der Bundesrepubli Deutschland; eine kritische Unte suchung der gegenwärtigen Staats praxis mit einer Zusammenstellun der zwischen Bund und Ländern ab geschlossenen Abkommen. Schrifte zum öffentlichen Recht Bc. 57, Berlin 1967 |
| H a m a n n / L e n z | Kommentar zum Grundgesetz 3. Auflage, Berlin 1970 |
| H a t s c h e c k , Julius | Deutsches und Preußisches Staats recht, I. Band, Berlin 1922 |
| H e i z e r / Ö s t e r r e i c h e r | Kommentar zum Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, Berli New York 1977 |
| H e l m r e i c h / R o c k | Handausgabe der Bayerischen Gemeindeordnung, 4. Auflage, Ansbach 1922 |
| H e l m r e i c h W i d t m a n n | Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung 3. Auflage, München 1966 |
| H e n n i c k e , Wiegand | Die Vereinbarung als Verwaltungsrechtsquelle. Jur. Dissertation München 1959 |

| | |
|---|---|
| Hoppe / Rengeling | Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 3, 1973 |
| Hueck | Das Recht der OGH, Stuttgart 1977 |
| Jellinek, Walter | Revolution und Reichsverfassung Bericht über die Zeit vom 09. November 1918 bis zum 31. Dez. 1919 JÖR IX 1920, S. 1 ff |
| Katz, Alfred | Inhaltliche Grenzen von Eingemeindungsverträgen Baden-Württembergisches VerwBl. 1973, S 51 ff., S 102 ff |
| Kerrl / Weidemann | Kommentar zur DGO, 1. Auflage, Berlin 1935 |
| Kiefer / Schmid | Kommentar zur DGO, 1. Auflage, Stuttgart 1937 |
| Klüber, Hans | - Das Gemeinderecht in den Ländern der BRD, 2. Auflage Berlin, Heidelberg, New York 1972<br>- Eingemeindungsverträge, DÖV 1973 s 325 ff |
| Koch A. | Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung, 1. Auflage, Tübingen 1909 |
| Köttgen, Arnold | Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Unternehmensinitiative Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 39, Göttingen 1961 |
| Kopp, Ferdinand | Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage München 1976 |
| Kottenberg / Rehn | Kommentar zur Gemeindeordnung, Nordrhein-Westfalen, 8. Auflage, Siegburg 1968 |
| Krämer, Achim | Anmerkung zum Urteil des BVerfG 30.01.73 (Coburger Staatsvertrag) JZ 1973, S 365 ff |
| Kruse, Heinrich W. | Steuerrecht, Allgemeiner Teil, 3. Auflage, München 1973 |
| Kübler / Fröhner | Das Kommunalabgaberecht in Baden-Württemberg, Stuttgart 1977 |

| | |
|---|---|
| K u n z e / S c h m i d / R e h m | Kommentar zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg, 3. Auflage Stuttgart 1969, Stand 9/1977 |
| L a m m e r s / S i m o n s | Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichtshofes Bd. 1 und 2, Berlin 1929, 1930 |
| L a n g e , Heinrich | BGB Allgemeiner Teil, 13. Aufl. München 1970 |
| L a r e n z , Karl | Geschäftsgrundlage und Vertragserfüllung, 3. Auflage, München Berlin 1951 |
| L e i b h o l z / R i n c k | Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage Köln 1971 |
| L o e b e l l , Friedr. Wilhelm von | Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, Köln 1972 |
| L ö n i n g | Eingemeindung und Eingemeindungsverträge, Preuß. VerwBl. 29, S. 657 ff |
| M e d i c u s , Dieter | Bürgerliches Recht, 7. Auflage Köln, Berlin, Bonn, München 1975 |
| M e n g e r , Christian Friedrich | Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht Verwaltungsarchiv 1961, S 196 ff |
| M i c h e l | Kommentar zur Württembergischen Gemeindeordnung, 2. Auflage, Stuttgart |
| O e r t m a n n , Paul | Die Geschäftsgrundlage, ein neuer Rechtsbegriff Leipzig, Erlangen 1921 |
| P a g e n k o p f , Hans | Kommunalrecht Band 1, 1. Auflage Köln, Berlin, Bonn, München 1975 |
| P a l a n d t | Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch 31. Auflage, München 1972 |
| P a p p e r m a n n , E. | Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 30.01.73 (Coburger Staatsvertrag) DVBl. 73, S 308 ff |

| | |
|---|---|
| P a u l i c k , Heinz | Steuervereinbarungen und Vergleiche im Steuerrecht, JUS 166 S. 27 ff |
| P i e p e r , Goswin | Die Zulässigkeit und Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Verhältnis Staat und Bürger insbesondere im Vergleich zur Funktion des Verwaltungsaktes DVB1. 1967, S. 11 ff |
| P i e t z o n k a | Der unbestimmte Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht NJW 1954, S. 1865 ff. |
| S c h n e i d e r , Ludwig | Gemeinderecht in Hessen, 2. Auflage, Göttingen 1961 |
| S e e g e r , Richard | Partikulares Ortsrecht Die Verwaltungspraxis 1966 S. 77 ff |
| S e y d e l , Max von | Bayerisches Staatsrecht, Band II München 1913 |
| S t e l k o n s / B o n k / L e o n h a r d t | Kommentar zum VwVfG 1. Auflage München 1978 |
| S t e p h a n Otto | Die Veränderung von Gemeindegrenzen und ihre Rechtsfolgen Verw.Archiv 2, S. 317 ff (1903) |
| S t i e r - S o m l o , F. | - Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preussen, Bd. 1, Oldenburg 1919<br>- Festschrift für Ernst Zickelmann zum 60. Geburtstag 1913<br>- Handwörterbuch der Rechtswissenschaft 1927, S. 176 |
| S u r é n / L o s c h e l d e r | Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, Band 1, Berlin 1940 |
| W a l z , Georg | Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Karlsruhe 1909 1. Auflage |
| W i d t m a n n , Julius | Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, 4. Auflage München 1980 |

W i n s c h e i d — Die Lehre des römischen Rechts von der Voraussetzung, 2. Exemplar, Düsseldorf 1850

W o l f f / B a c h o f — Verwaltungsrecht I, 9. Auflage München 1974

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 01. August 1950 als Sohn des selbständigen Kaufmanns Josef Anton Seeburger und dessen Ehefrau Sabine, geb. Kiechle, in 7959 Bronnen geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Nach Erlangung der Mittleren Reife am Progymnasium Laupheim schlug ich am 01.08.68 die Laufbahn für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst ein. Nach Abschluß der praktischen Ausbildung schloß sich im Jahre 1971 ein zweijähriges Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Stuttgart an. Mit der Abschlußprüfung im Sommer 1973 erlangte ich die allgemeine Hochschulreife.

Im Wintersemester 1973 begann ich mein Studium der Rechtswissenschaft an der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen, das ich mit Ablegung der Ersten juristischen Staatsprüfung am 08. Juni 1977 abschloß. Nach zweijähriger Referendarzeit legte ich am 04. Dezember 1979 die Zweite juristische Staatsprüfung in Stuttgart ab.

Seit Dezember 1979 bin ich in Biberach als Rechtsanwalt tätig.